



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ
„СОПСТВЕНИТЕ ПРИХОДИ НА ОПШТИНИТЕ ЗА
ОБЕЗБЕДУВАЊЕ КВАЛИТЕТНИ УСЛУГИ НА ГРАЃАНИТЕ ЗА
ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈАТА“

02 2022 07 05



Скопје, февруари 2023 година

СОДРЖИНА

	Страна
Резиме	1
Основни податоци	4
Цел, опфат и методологија на ревизијата	13
Ревизорски наоди	17
Заклучок	51
Препораки	53
Прилог бр.1 Преглед на доспеани неплатени и не доспеани обврски по општини во 2020 година	
Прилог бр.2 Преглед на општини кои во 2020 година се задолжиле со кредит	
Прилог бр.3 Известување по Нацрт извештај	
Прилог бр.4 Одговор на Известување по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор	

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни
услуги на граѓаните за време на пандемијата “**

Кратенки користени во извештајот:

ДЗР - Државен завод за ревизија

ЕЛС – Единици на локална самоуправа

TFMA- EUROSAI – Task Force Municipality Audit - Работната група за
ревизија на општините

ГККШ – Главен координативен кризен штаб

ИТ – информатичка опрема

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 16-21/11
Дата: 01.03.2023

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Ревизијата на успешност на тема **„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги на граѓаните за време на пандемијата“** е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 и 2022 година и е спроведена во рамките на активностите на TFMA- EUROSAI работната група за ревизија на општините, како кооперативна ревизија во која учествуваат седум Врховни ревизорски институции на: Албанија, Црна Гора, Романија, Словачка, Полска, Турција и Државниот завод за ревизија на Република Северна Македонија како координатор.

Со ревизијата на успешност е опфатена пандемиската 2020 година, како и одредени области, прашања и настани пред и последователно на периодот опфатен со ревизијата до денот на известување за извршената ревизија.

Со примена на соодветни ревизорски техники со ревизијата беа опфатени 80 единици на локална самоуправа и Градот Скопје, а податоци беа обезбедени и обработувани од Министерството за локална самоуправа, Министерството за финансии, Центарот за управување со кризи и Институтот за јавно здравје.

Ревизијата беше насочена кон повеќе ризици кај областите кои се однесуваат на: структурната и функционалната поставеност на системот за управување со кризата предизвикана од КОВИД-19, финансирањето на општините во услови на пандемија, општинските услуги кон граѓаните и плановите на локално ниво за пост-кризно оправување.

За ревизијата на успешност го поставивме основното прашање и тоа: **„Дали сопствените приходи на општините се доволни за да обезбедат квалитетни услуги за граѓаните во услови на пандемија?“**

За да одговориме на основното ревизорско прашање, определивме повеќе специфични прашања како што се:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

1

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

- Дали структурната и функционална поставеност на системот за управување со кризи овозможува општините да преземаат брзи и соодветни мерки во услови на пандемија?
- Дали општините преземале соодветни активности со цел обезбедување на финансиска стабилност и одржливост во услови на пандемија?
- Дали мерките кои ги преземале општините за време на пандемијата, обезбедиле навремена и квалитетна испорака кон граѓаните?
- Дали мерките кои што се преземаат на локално ниво за пост кризно опоравување влијаат врз подобрување на економскиот и социјалниот развој?

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на ревизорски техники и ревизорска методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Стегнавме разумно уверување дека остварените сопствени приходи на општините во 2020 година бележат намалување од 15,2% во однос на претходната година и нивниот износ од 8 илјади денари по глава на жител, не е доволен за креирање на ефикасни политики на локално ниво и нивно ефективно спроведување со цел обезбедување на квалитетни услуги за граѓаните, дотолку повеќе што $\frac{1}{3}$ од нив се користи за потребите на органите на општината.

Со спроведената ревизија на успешност ги утврдивме следните состојби, нивните причини и ефекти по области:

Отсуството на стратешко планирање за намалување на ризици од катастрофи со јасно дефинирани приоритети и стратешки цели на национално ниво, од кои произлегуваат мерки на краток, среден и долг рок, одговорни институции и утврдени индикатори за мерење на ефектите од имплементацијата како и не спроведениот процес на децентрализација во областа на здравствената заштита и подредената улога на општините во воспоставениот систем за справување со пандемијата предизвикана од КОВИД -19, се причини општините да не се во можност да преземаат брзи и самостојни мерки за помош и заштита на населението во услови на пандемија.

Во буџетскиот процес не е обезбедено почитување на принципите на партиципативност и транспарентност, што не претставува солидна основа за донесување на граѓански буџет во кој ќе бидат вклучени интересите и потребите на засегнатите страни. Само 5% од граѓаните биле консултирани од нивната општина при изготвување на општински буџети и програми, додека 39% сметаат дека во буџетот на општината не се вклучени потребите на жителите на општината. Неизвршените/ненавремено извршените ребаланси на буџетите, односно прилагодување на расходите согласно остварените приходи кои во 2020 година се во висина од 70% од планираните, резултираат со зголемено учество на обврските во сопствените приходи за 7% во однос на претходната година. Зголемените обврски и рапидното зголемување на приходите од задолжување од 85% во однос на претходната година, во услови на продолжена здравствена и економска криза, не обезбедуваат

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

2

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

уверување за финансиска стабилност и одржливост на општините, додека помалку остварените приходи од планираните, ја ограничуваат можноста на општините да испорачаат соодветни услуги кон граѓаните.

Несоодветните програмски и економски прилагодувања на буџетите, за преземање на дополнителни активности за задоволување на потребите на граѓаните кои во периодот на пандемијата најмногу се од областа на здравството, образованието и социјална заштита, резултира перцепцијата на граѓаните од квалитетот на општинските услуги да биде со просечна оценка 2.7 (на скала од 1 до 5).

Општините не преземале активности за изработка на планови за пост кризно опоравување, во насока на надминување на здравствените и социоекономските последици што упатува на недостаток на визија за опоравување и мерки за прилагодување и градење на отпорност на општините, кои во услови на продолжената здравствена и економска криза треба да обезбедат одржливо опкружување за економски инвестиции и развој.

Со цел да се зголеми ефективноста во остварувањето на сопствените приходи на општините и обезбедување на квалитетни услуги на граѓаните дадовме препораки во функција на преземање активности за донесување на нормативни и стратешки акти за интегрирано управување со кризи и заштита и спасување, преиспитување на територијалната организација на државата на локално ниво и моделот на децентрализација и надлежностите на општините, зголемување на транспарентноста во буџетскиот процес како и донесување на планови за пост кризно опоравување.

Од страна на министерот за локална самоуправа, доставено е известување по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор. Истото е разгледано и констатирано е дека претставува известување за отпочнатите активности во функција на дадените препораки за развој на системот на локалната самоуправа.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

3

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

Вовед

Пандемија на КОВИД-19 е последица на појавата на вирусот (SARS-CoV-2) кој за прв пат се појави во декември 2019 година. До средината на месец март 2020 година, во повеќе од 140 земји и територии во светот, беа потврдени 167.000 случаи на заразени лица. Поради брзото и масовно ширење на вирусот Светската здравствена организација (СЗО) прогласи пандемија на КОВИД - 19 на 11 март 2020 година.

Првиот случај на КОВИД-19 во Република Северна Македонија беше регистриран на 26 февруари 2020 година. Со цел да се преземат навремени активности за бројот на заразени да не прогресира и да се намалат негативните влијанија од пандемијата, кои освен здравствен имаа и социоекономски аспект, на 18 март 2020 година беше прогласена вонредна состојба на целата територија на државата која траеше до ноември 2020 година. Во овој период и периодот кој следеше беа преземени низа мерки насочени кон заштита на здравјето и благосостојбата на граѓаните.

Анализите за трендот на макроекономските показатели за првите четири месеци од 2020 година покажаа дека во македонската економија забрзано доаѓа до намалување на побарувачката, производството и трговијата, а до зголемување на стапката на невработеност и буџетските расходи за управување со кризата во услови на намалени приходи во буџетот, што резултира со повисок буџетски дефицит и јавен долг.

Единиците на локалната самоуправа условени од новонастаната реалност се соочија со огромни предизвици во работењето кои налагаа да се спречи ширењето на вирусот и да се заштити благосостојбата на населението, преку непрекината испорака на локалните услуги, во услови на ограничени општински буџети и човечки ресурси. Забраната за организирање на настани во поголеми групи, одржувањето на социјална дистанца, изолацијата, редуцирањето на бројот на вработените во зависност од условите на работното место, временска забрана за вршење на одредени дејности и други превентивни мерки за заштита од пандемијата имаа влијание врз реализација на предвидените активности, кои беа менувани во зависност од актуелните потреби.

Очекувано трендот на намалување на јавните приходи на национално ниво покрај намалување на номиналниот износ на приходи од општата дотација од ДДВ и приходите од данок на личен доход за општините, се преслика и на општинските фискални и финансиски инструменти кои зависат од динамиката на економските активности (комуналии, фирмарина, закупнини и сл.).

Влијанието на пандемијата во структурата на општинскиот буџет по извори на финансирање споредбено за 2019 и 2020 година е прикажана во графиконот бр.1.

Ревизорски тим:

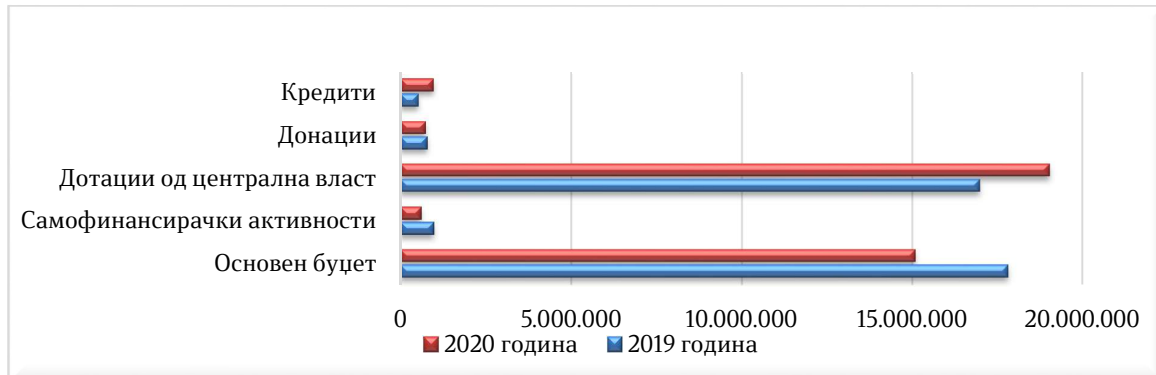
1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

4

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

Графикон бр.1 Вкупно остварени приходи во 000 денари во општинските буџети по извори 2019 и 2020 година



Во 2020 година, приходите на основен буџет кои учествуваат со околу 40% во вкупните приходи на општините, бележат пад од 15%, а дотациите од централната власт кои зафаќаат 1/2 од вкупните приходи имаат зголемување од 12%. Рапидно се зголемени приходите од задолжување (85%) во однос на 2019 година.

Територијална организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија и нејзини надлежности

Општина е единица на локална самоуправа, како заедница на жителите на одредено подрачје, утврдено со закон, која преку своите органи и преку администрацијата и организираниите јавни служби, овозможува вршење на надлежностите пропишани со закон, во делот на:

- Урбанистичко планирање,
- Заштита на животната средина и природата,
- Локален економски развој,
- Комунални дејности,
- Култура,
- Спорт и рекреација,
- Социјална заштита и заштита на децата,
- Образование,
- Здравствена заштита,
- Спроведување на подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив и
- Противпожарна заштита и други работи определени со закон.

Согласно Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија, во државата се основаат 80 општини и градот Скопје како посебна единица на локална самоуправа. Од нив, 37 се категоризирани како рурални односно со седиште во село, а 44 општини се карактеризирани како урбани или градски општини со седиште во град. Според Пописот на население во 2021 година во Република Северна Македонија има 1.836.713 жители од кои 320.088 лица или 18% од

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

5

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

населението живеат во руралните, а 1.505.735 лица или 82% од населението живеат во урбаните градски општини.

Општините се првостепена административна поделба на Република Северна Македонија, кои за статистички, економски и административни цели се групирани во осум плански региони, усвоени од страна на Собранието на 29 септември 2009 година.

Извори на средства за финансирање на единиците на локалната самоуправа

Изворите на средства за финансирање на работата на единиците на локалната самоуправа се уредени во Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа¹. Финансирањето на општините е обезбедено преку:

- **Сопствени извори на приходи** кои опфаќаат приходи од наплата на локални даноци (данок на имот, данок на наследство и подарок и данок на промет на недвижности), локални такси (комунални такси, административни такси и други локални такси утврдени со закон), локални надоместоци (паричен надоместок за покривање на трошоците поврзани со услуги кои општинските органи ги даваат на правни и физички лица, надомест за уредување на градежно земјиште, надоместоци од комунална дејност, и други локални надоместоци) и парични казни утврдени со закон, приходи од сопственост (приходи од закупнина, приходи од камати и приходи од продажба на имот со чија продажба не се нарушуваат јавните функции и надлежности на општините), од донации (донациите од правни и физички лица во финансиски средства претставуваат приход на буџетот на општината додека донациите во ствари се евидентираат во имотот на општината), од самопридонес и други приходи, чија висина ја утврдува општината во согласност со закон;
- **Дотации на средства од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетите на фондовите** кои опфаќаат трансфер на средства до општините по основ на приходи од:

Данок на додадена вредност, е дотација за финансирање на надлежностите на општината утврдени со закон и се обезбедуваат во висина од 4,5 % од вкупно наплатениот данок на додадената вредност остварен во претходната фискална година. Распределбата на приходите од данок на додадена вредност се врши најмалку 50% според критериумот по жител и други критериуми утврдени со Уредбата за методологија за распределба на приходите од данок на додадена вредност што ја донесува Владата, на предлог на министерот за финансии со претходна согласност на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините најдоцна до 30 јуни во тековната година за наредната година. Со Уредбата за градот Скопје се утврдуваат посебни критериуми со кои се коригираат значителните разлики на градот Скопје во однос на општините

¹ „Службен весник на Република Македонија“ бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15, 209/18, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.244/19, 150/21, 173/22 и Уредба со законска сила за примена на ЗФЕЛС за време на вонредна состојба бр.82/2020

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

6

1. _____
2. _____
3. _____

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

во Република Македонија. За користењето на приходите од данок на додадена вредност, општината одлучува самостојно.

Данок на личен доход од физички лица со постојано живеалиште или престојувалиште во општината и вршители на занаетчиска дејност, наплатени во тековната година се распоредуваат по општини, и тоа: 3% од данок на личен доход на лични примања од плати од физички лица наплатен во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште и 100% од данок на личен доход од физички лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани согласно со Законот за занаетчиската дејност, на чие подрачје се регистрирани за вршење на дејноста.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа² утврдени се повисоки стапки за дотации на општините по основ на данок на додадена вредност и данок од личен доход, кои ќе се применуваат од 1ви јануари 2024 година. До тој период односно за 2022 и 2023 година уредено е скалесто покачување на утврдените стапки за што известуваме во точка 2.5. од овој извештај.

Наменска дотација, која се користи за финансирање на конкретна активност. Надлежните министерства и фондовите му предлагаат на Министерството за финансии распределба на наменските дотации по општини, по проект и институција и/или програми со буџетската пресметка за следната буџетска година.

Капитална дотација, која врз основа на програма утврдена од Владата на Република Македонија, се користи за финансирање на инвестициони проекти. Надлежните министерства и фондовите при распределбата на капиталните дотации, приоритет даваат на проектите со целосно обезбедени финансиски средства.

Институциите преку кои се обезбедени наменските и капиталните дотации го следат користењето на истите и при констатирање на неправилности во нивното користење, ја запираат исплатата на средствата и за тоа го известуваат Министерството за финансии. Кај општините кај кои ќе се констатира ненаменско трошење на средствата, може да се стопира финансирањето на капитални инвестиции.

Блок дотација која се користи за финансирање на надлежности од областа на културата, социјалната и детската заштита, образование и здравствена заштита, преку конкретни програми. Надлежните министерства и фондовите изготвуваат методологија за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите, по формула со користење на соодветни показатели на потребите за секоја програма, а Владата донесува Уредба за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите на предлог на надлежното министерство по претходна согласност на Министерството за финансии и Комисијата за следење на

² Службен весник на Република Северна Македонија бр.173/2022

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

развојот на системот за финансирање на општините. Висината на блок дотацијата не може да биде помала од износот на средствата од Буџетот на Република Северна Македонија кои се користат за таа намена за таа област во претходната година од годината во која се пренесува соодветната надлежност, и

Дотација за делегирана надлежност која се користи за финансирање на делегираната надлежност од орган на државната управа на градоначалникот на општината. Средствата за делегираната надлежност се обезбедуваат од утврдениот износ за надлежниот орган на државната управа во Буџетот на Република Северна Македонија и се трансферира на начин кој овозможува навремено извршување на делегираните работи. Министерот кој раководи со органот на државната управа и градоначалникот на општината, склучуваат договор за регулирање на меѓусебните односи сврзани со дотацијата за делегирана надлежност и за тоа го известуваат Министерството за финансии. Доколку градоначалникот на општината не ја изврши делегираната надлежност, средствата примени за нејзино финансирање е должен да ги врати во Буџетот на Република Македонија, во рок од 30 дена од денот на кој требало да отпочне со вршење на делегираната надлежност, освен ако постоеле објективни пречки.

- **Задолжување во земјата и странство** преку постапка за создавање на финансиски обврски со склучување на договор за заем и/или издавање на хартии од вредност. Задолжувањето може да биде:

краткорочно односно, општината може да се задолжува краткорочно со заем што ќе се отплати во рок од 12 месеца од денот на склучувањето на договорот за задолжување. Вкупниот долг на општината направен по основ на краткорочно задолжување и краткорочна позајмица од Централниот буџет на Република Северна Македонија во текот на фискалната година, не може да надмине 30% од реализираните вкупни приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година; и

долгорочно односно, општината може долгорочно да се задолжува за финансирање на: капитални проекти и инвестиции, преземени обврски и по основ на земени позајмици и заштита и отстранување на последици предизвикани од природни непогоди и од еколошки катастрофи. Советот на општината го одобрува долгорочното задолжување, по претходно одржана јавна расправа во општината. При долгорочно задолжување, вкупната годишна отплата на долгот (главнина, камата и други трошоци) направен врз основа на долгорочно задолжување и долгорочна позајмица од Централниот буџет на Република Северна Македонија не може да надмине 30% од вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година. Вкупниот износ на недостасан долгорочен долг на општината, вклучувајќи ги и сите издадени гаранции не може да го надмине износот на вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

општината во претходната година. Средствата обезбедени со долгорочно задолжување се користат за намената за којашто се одобрени.

Поставеност на системот за управување со кризи

Прогласувањето на воена и вонредна состојба е регулирано со Уставот на Република Северна Македонија.

Воена состојба настапува кога претстои непосредна воена опасност од напад врз Републиката или кога Републиката е нападната или и е објавена војна. Воена состојба прогласува Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници по предлог од претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници. Ако Собранието не може да се состане, одлука за прогласување на воена состојба донесува претседателот на Републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување штом тоа ќе е во можност да се состане³.

Вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии. Постоенето на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници. Одлуката со која се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена. Ако Собранието не може да се состане, одлука за постоење на вонредна состојба донесува претседателот на Републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување штом тоа ќе е во можност да се состане⁴.

При постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила. Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието. За време на воена состојба, ако Собранието не може да се состане, претседателот на Републиката може да ја именува и разрешува Владата и да именува и разрешува функционери чиј избор е во надлежност на Собранието⁵.

Системот за заштита и спасување на луѓето, животната средина, материјалните добра, природните богатства, животинскиот и растителниот свет и културното наследство од природни непогоди и други несреќи во мир, **вонредна состојба и воена состојба** во Република Северна Македонија се уредени со Законот за заштита и спасување⁶.

Заштитата и спасувањето ги организираат и спроведуваат државните органи, органите на државната управа, органите на единиците на локалната самоуправа, јавните

³ Член 124 од Уставот

⁴ Член 125 од Уставот

⁵ Член 126 и 127

⁶ Редакциски пречистениот текст на Законот за заштита и спасување “Службен весник на Република Македонија“ бр.36/04, 49/04.86/08, 124/10, 18/11, 41/14, 129/15, 71/16, 106/16, 83/18 и Службен весник на Република Северна Македонија 215/21 Одлуката на Уставниот суд У.бр.178/2008 објавена во “Службен весник на Република Македонија“ бр.85/09, Автентично толкување на Законот за заштита и спасување објавен во “Службен весник на Република Македонија“ бр.114/09

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

претпријатија, јавните установи и служби, трговски друштва, здруженија на граѓани, граѓаните и силите за заштита и спасување.

Работите од заштитата и спасувањето од природни непогоди и други несреќи ги извршува Дирекција за заштита и спасување, во чии рамки се формира Главен штаб за заштита и спасување кој е оперативно-стручно тело на Владата и раководи со активностите за заштита и спасување. Во рамки на Дирекцијата се организираат и подрачни организациони единици за заштита и спасување, кои го опфаќаат регионот за подрачјето за кое се формирани и подрачни штабови кои раководат со силите за заштита и спасување во регионот. Подрачните штабови се активираат со одлука на директорот на Дирекцијата.

Системот за управување со кризи во Република Северна Македонија е уреден со Законот за управување со кризи⁷ и се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за добрата, здравјето и животот на луѓето и животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на државата или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување на воена или вонредна состојба.

Системот го сочинуваат следниве тела:

- **Управувачки комитет**⁸ - тело на Владата за координација и управување со системот за управување со кризи.
- **Група за процена**⁹ - тело на Владата кое врши постојано проценување на ризиците и опасностите по безбедноста на Република Северна Македонија и предлага мерки и активности за нивна превенција, рано предупредување и справување со кризната состојба.

Надлежен за обезбедување на континуитет во меѓу секторска и меѓународна соработка, консултации и координација во управување со кризи, изработување и ажурирање на единствена процена на загрозеноста од сите ризици и опасности, предлагање на мерки и активности за разрешување на кризната состојба е Центарот за управување со кризи. Во рамките на Центарот се формираат регионални центри во 36 општини. При Центарот се формира Главен штаб како оперативно стручно тело, кое раководи со активностите за превенција и спасување со кризни ситуации, а при Регионалните центри се формираат Регионални штабови. Регионалните штабови ги сочинуваат претставници од подрачните единици на министерствата и другите

⁷ Службен весник на Република Македонија бр. 29/2005, 36/2011, 41/2014, 104/2015, 39/2016 и 83/2018

⁸ Управувачкиот комитет го сочинуваат министрите за внатрешни работи, здравство, транспорт и врски, одбрана, надворешни работи и раководителот на Групата за проценка

⁹ Групата за процена ја сочинуваат директорите на Биро за јавна безбедност, Агенција за разузнавање, директорите и замениците на директорите на Центарот за управување со кризи и Дирекцијата за заштита и спасување, заменикот на началникот на Генералштабот на Армијата и раководителот на Службата за безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана. Раководното лице на Групата за процена го определува претседателот на Владата од редот на членовите.

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

државни органи и по еден претставник на општините и на градот Скопје чии подрачја се опфатени со регионалните центри.

Заштитата на населението од заразни болести е уредена со Законот за заштита на населението од заразни болести¹⁰ и опфаќа општи и посебни мерки за спречување на појавата, раното откривање, спречувањето на ширење и сузбивањето на заразните болести и на инфекциите.

Органите на државната управа, органите на општините и градот Скопје, здравствените установи и другите правни и физички лица, во рамките на своите надлежности и права и обврски, соработуваат и разменуваат информации за спроведувањето на мерките за спречување на појавата, раното откривање, спречување на ширењето и сузбивањето на заразните болести и на инфекциите пропишани со овој закон.

За обезбедување целосна координација на органите на државната управа, на правните лица основани од државата, како и на единиците на локалната самоуправа, во врска со спречување, внесување и ширење на Корона вирус КОВИД-19, во 2020 година, Владата на Република Северна Македонија, донела Одлука за формирање на **Главен координативен кризен штаб**¹¹.

За членови на Главниот координативен кризен штаб се назначени претседателот на Владата, тројца заменици на претседателот, министрите за одбрана, внатрешни работи, здравство, економија, образование и наука, надворешни работи, финансии, транспорт и врски, директорот на Центарот за управување со кризи и директорот на Дирекцијата за заштита и спасување.

Главниот координативен кризен штаб е формиран како оперативно тело со цел да врши:

- изготвување на заклучоци, мерки и препораки за органите на државната управа, за правните лица основани од државата како и за единиците на локалната самоуправа и координирање на извршувањето и спроведувањето на нивните законски утврдени надлежности, врз основа на доставени извештаи, записници и предлози од овие институции, во врска со спречување, внесување и ширење на Корона вирусот КОВИД-19;
- предлагање заклучоци, мерки, активности и препораки до органите на државната управа, до правните лица основани од државата, како и до единиците на локалната самоуправа;
- следење на динамиката на реализација и имплементација на заклучоците, мерките и препораките донесени од Владата на Република Северна Македонија;
- давање насоки на органите на државната управа, правните лица основани од државата како и на единиците на локалната самоуправа во функција на координирање, организирање, имплементирање и операционализирање на заклучоците, мерките, активностите и препораките на Владата на Република Северна Македонија;

¹⁰ Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/04, 139/08, 99/09, 149/14, 150/15, 37/16

¹¹ бр. 44-2147/3-1 од 14 март 2020 година

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

- врши други задачи добиени од Владата на Република Северна Македонија во врска со спречување, внесување и ширење на Корона вирусот КОВИД -19. Согласно Законот за здравствена заштита¹², односно одредбите од Законот за заштита на населението од заразни болести¹³, министерот за здравство формира **Комисија за заразни болести** како стручно, советодавно тело за справување со Корона вирусот КОВИД-19. Мерките за справување со пандемијата се утврдуваа врз основа на препораките на Комисијата за заразни болести.

Владата, Главниот координативен кризен штаб и Комисијата за заразни болести беа клучни тела во донесувањето на одлуки за преземање на мерки за заштита од пандемијата за време и по вонредната состојба.



¹² член 249 „Службен весник на Република Македонија“ бр.43/12, 145/12, 87/13, 164/13, 39/14, 43/14, 132/14, 188/14, 10/15, 61/15, 154/15, 192/15, 17/16 и 37/16 и Одлука од Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 59/2002 од 24 април 2013 година „Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/13 и Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 69/2012 од 11 јуни 2014 година „Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/14.

¹³ Член 59 „Службен весник на Република Македонија“ бр.66/04, 139/08, 99/09, 149/14, 150/15 и 37/16

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

12

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата на успешност е да даде оценка на откриените ризици како и да понуди можности за подобрување на ефективноста во остварувањето на сопствените приходи на општините во насока на обезбедување на квалитетни услуги на граѓаните.

1.2. Ревизијата на успешност на тема: „Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги на граѓаните за време на пандемијата “ е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 и 2022 година, со цел да дадеме одговор на прашањето:

„Дали сопствените приходи на општините се доволни за да обезбедат квалитетни услуги за граѓаните во услови на пандемија?“

1.3. Со ревизијата на успешност опфатени се следните области:

- Структурна и функционална поставеност на системот за управување со кризата предизвикана од КОВИД-19;
- Финансирање на општините во услови на пандемија;
- Општинските услуги кон граѓаните и
- Планови на локално ниво за пост-кризно оправување.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени единиците на локална самоуправа¹⁴, а податоци беа обезбедени и обработувани од Министерството за локална самоуправа, Министерството за финансии, Центарот за управување со кризи и Институтот за јавно здравје.

2.2. Со ревизијата на успешност го опфативме периодот на 2020 година, како и одредени области, прашања и настани пред и последователно до денот на известување од извршената ревизија.

3. Методологија

3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во Република Северна Македонија при вршењето на државната ревизија.

¹⁴ Теренска проверка во Општина Велес, Општина Тетово, Општина Гостивар, Општина Прилеп, Општина Струмица и Општина Липково. Ревизијата достави прашалници до сите 80 општини и Град Скопје, а повратен одговор доставија 24 општини

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

13

1. _____
2. _____
3. _____

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

- 3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефективност на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.
- 3.3. Оваа ревизија на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на ефективност во остварувањето на сопствените приходи на општините во услови на пандемија за обезбедување на квалитетни услуги на граѓаните.
- 3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност се насочени кон унапредување на ефективност во остарување на сопствените приходи на општините и носење на одлуки од страна на надлежните органи кои имаат одговорност за преземање односно иницирање на корективни/идни дејствија содржани во препораките, произлезени од оваа ревизија на успешност.
- 3.5. Кај оваа ревизија на успешност применет е комбиниран пристап на ревизија, односно:
- Пристап ориентиран кон системите со цел оценка на улогата на општините во системот за управување со кризата предизвикана од КОВИД – 19;
 - Пристап ориентиран кон резултати насочен кон анализа на планирање и реализацијата на буџетот на општините, нивните стратешки планови, годишните програми за работа и активностите кои ги преземале за задоволување на потребите на граѓаните во време на пандемијата и
 - Пристап ориентиран кон проблеми со цел да се утврдат причините за одредени проблеми кои се јавуваат во справувањето со КОВИД – 19 на локално ниво.
- 3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме следните техники на ревизија на успешност:
- анализа на законска и подзаконска регулатива со која се регулира финансирањето на општините, нивните надлежности во давањето на услуги за граѓаните и во системот за управување со кризата предизвикана од КОВИД -19, извештаи од надлежни институции за областите опфатени со ревизијата;
 - анализа на податоци од Министерство за финансии-трезорската канцеларија;
 - интервјуа со надлежни лица во субјектите опфатени со ревизијата;
 - анализа на одговори добиени по доставени прашалници до општините за остварени и планирани приходи и расходи, организација на работењето во услови на пандемија и преземени финансиски, фискални, економски, социјални здравствени и други мерки со цел задоволување на потребите на граѓаните;
 - компаративна анализа.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

14

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

Согласно член 27 од Законот за државната ревизија и ISSAI 300 Принципи на ревизијата на успешност, точка 32 Вештини, за потребите на ревизијата беа ангажирани надворешни стручни лица кои преку телефонско CATI истражување на 1022 испитаници, во периодот од 6ти до 12ти јули 2022 година спроведе мерење на јавното мислење за перцепцијата на граѓаните за квалитетот на животот, задоволството од услугите обезбедени во општината во која живеат пред и во време на пандемијата, информираноста за работењето и услугите на општината и вклученост на граѓаните во одлучувањето во општината.

Во истражувањето е користен повеќе степен стратификуван репрезентативен примерок на граѓаните на Република Северна Македонија, на возраст 18+.

Домаќинствата се дистрибуирани пропорционално во урбани и рурални населени места во сите 8 региони во земјата, земајќи ја предвид етничката припадност на граѓаните на земјата.

Со примената на наведените техники обезбедивме информации за воспоставениот систем за справување со состојбата предизвикана од КОВИД - 19, планирањето и остварувањето на буџетите на општините во периодот 2019-2020 година, нивната структура и активностите кои ги преземале општините во насока на обезбедување на квалитетни услуги на граѓаните во услови на пандемијата како и преземање на мерки за пост кризно опоравување.

- 3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 03.03.2020 до 30.11.2022 година, од тим на Државниот завод за ревизија.
- 3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 23.12.2022 година, со претставници на ревидирани субјекти.
- 3.9. Прелиминарните истражувања беа насочени кон повеќе области заради стекнување релевантни информации за местото и улогата на општините во воспоставениот систем за координација на органите на државната управа во услови на пандемија, промените кои настанале во реализацијата на сопствените општински приходи како и мерките и активностите на општините што ги преземале со цел да одговорат на предизвиците предизвикани од пандемијата, во насока на обезбедување квалитетни услуги на граѓаните.
Од заклучоците кои произлегоа од прелиминарните истражувања, оценивме за потребно да ја спроведеме ревизијата на успешност со цел преку дадените препораки произлезени од оваа ревизија да обезбедиме додадена вредност во насока на подобра ефективност на општините во остварување на сопствените приходи за обезбедување на квалитетни услуги на граѓаните.
- 3.10. Од страна на министерот за локална самоуправа, доставено е известување по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор. Истото е разгледано и констатирано е дека претставува известување за отпочнатите активности во функција на дадените препораки за преземање на активности за надминување на констатираните состојби во **точките 1.1., 1.2., 1.3., 2.5. и 3.1.** Известувањето и содржината на одговорот на истото се прилог на Конечниот извештај.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

15

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Структурна и функционална поставеност на системот за управување со кризата предизвикана од КОВИД-19

- 1.1. Пандемијата предизвикана од КОВИД-19 вирусот ја покажа важноста за постоење на систем во функција на намалување на ризиците и градење отпорност кон катастрофите. Во таа насока, обврска на секоја држава е да ги поставува и развива системите и стандардите за спречување и намалување на последиците од катастрофи, посебно обврските кои произлегуваат од меѓународните резолуции и директиви на ЕУ во однос на цивилната заштита.

Стратешките документи треба да се поврзани со современата рамка за управување со намалувањето ризици од катастрофи, одржлив развој и климатски промени. Приоритетите во националните стратешки документи треба да се усогласени со Рамката за акција од Хјого и Рамката за акција од Сендаи од ООН.

Врвни приоритети во Рамката за намалување ризици од катастрофи од Сендаи 2015 – 2030¹⁵ се следните:

1. Разбирање на ризикот од катастрофи;
2. Зајакнување на управување со ризикот од катастрофи;
3. Инвестирање во намалување на ризик од катастрофи и градење на отпорност;
4. Подобрување на подготвеноста за катастрофи и ефективен одговор во обновување, рехабилитација и реконструкција.

Една од седумте цели дефинирани со Рамката за намалување ризици од катастрофи од Сендаи 2015 – 2030, е изработка на стратешки документ во насока на исполнувањето на целите и препораките кои произлегуваат од неа, а особено на Цел Е: „Значително зголемување на бројот на држави со национални и локални стратегии за намалување ризици од катастрофи до 2020 година“¹⁶.

Во однос на стратешкото планирање на национално и локално ниво за намалување на ризиците од катастрофи, со ревизијата го утврдивме следното:

- За ризикот или заканата од пандемија отсуствува целосна сеопфатна национална стратегија во која би се опфатил и ризикот од пандемија и од епидемија како **ризик од безбедност** со цел мулти секторски пристап за справување со пандемијата. Во 2017 година, Министерство за здравство има донесено План за подготвеност на здравствениот систем при справување со итни, кризни состојби и катастрофи во кој епидемиите се дефинирани како

¹⁵ Меѓународен документ усвоен од земјите-членки на Обединетите нации помеѓу 14 и 18 март 2015 година на конференција одржана во Сендаи, Јапонија и одобрен од ООН Генералното собрание во јуни 2015 година.

¹⁶ <https://www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-indicators>

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

биолошки природни непогоди/катастрофи¹⁷ објавен на веб страната на Институтот за јавно здравје, а се однесува најмногу на здравствениот аспект и улогата на Министерството за здравство кое е надлежно за менаџирање со здравството при итна, кризна состојба и катастрофа.

- Центарот за управување со кризи има воспоставено Националната платформа за намалување на ризици од несреќи и катастрофи (НП за НРК, три ревидирани изданија), а во 2019 година, од страна на Владата донесено е нејзиното четврто ревидирано издание. Националната платформа се заснова на обврски кои произлегуваат од Уставот на Република Северна Македонија, националната правна и стратешка рамка¹⁸, како и меѓународни стратешки документи.

Националната платформа се воспоставува како широка рамка на зајакната меѓу ресорска соработка, консултации, размена на информации и искуства помеѓу сите релевантни субјекти во државата, во функција на превенција и намалување на ризиците и преставува дополнителен мулти секторски механизам кој обезбедува анализа и советување по прашања од оваа област. Националниот координатор за имплементација на платформата именуван од Владата на Република Северна Македонија во соработка со другите субјекти на системот за кризи има обврска да подготви Акциски план за унапредување, развивање, јакнење на системот за кризи за период од три години кој го усвојува Владата. Со ревизијата утврдивме дека за прв пат донесен е акциски план за имплементација на Националната платформа¹⁹ со преглед на активности и приоритети²⁰ кои се усогласени со врвните приоритети предвидено во Рамката на Сендаи за периодот 2022-2024 година. И покрај донесената Национална платформа и обврската која произлегува од Рамката Сендаи, Република Северна Македонија сеуште нема донесено Национална стратегија за намалување ризици од катастрофи.

- Во рамките на проектот „Подобрен капацитет за управување со кризи на општините во Република Северна Македонија“²¹, 5 (пет) општини имаат изработено стратешки планови за намалување ризици од катастрофи 2021-2025 година²², а во изработка се планови за уште 3 (три) општини²³.

¹⁷ <http://iph.mk/wp-content/uploads/2017/08/Plan-za-podgotvenost-i-odgovor-pri-krizni-sostoјbi-i-katastrofi.pdf>

¹⁸ Националната концепција за безбедност и одбрана, Национална стратегија за заштита и спасување, Закон за управување со кризи, Закон за заштита и спасување, Закон за полиција, Закон за одбрана, Методологија за содржината и начинот на проценување на опасностите и планирање на заштитата и спасувањето и други анализи, проценки и научни трудови.

¹⁹ <https://www.ncdrr.gov.mk/?q=node/642>

²⁰ Приоритет 1: Разбирање на ризиците од катастрофи и зајакнување на управување со нив
Приоритет 2: Вложување (инвестирање) во намалување на ризици од катастрофи
Приоритет 3: Подобрување на подготовката за ефективен одговор

²¹ Проектот е финансиран од Обединетото Кралство, преку Британската Амбасада во Скопје.

²² Конче, Карбинци, Кавадарци, Велес и Маврово и Ростуше

²³ Кичево, Гостивар и Град Скопје

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

Отсуството на стратешко планирање со јасно дефинирани приоритети и стратешки цели, од кои произлегуваат мерки на краток, среден и долг рок, одговорни институции и утврдени индикатори за мерење на ефектите од имплементацијата, не дава солидна основа за планирање на ефикасна и ефективна политика за намалување на последиците од катастрофи и јакнење на отпорноста при кризни ситуации, епидемии, пандемии и сл.

Покрај државните политики и стратегии, Република Северна Македонија како членка на Обединетите Нации има обврска и да ги спречи, превенира и намали ризиците од катастрофи преку меѓународна, регионална, прекугранична и билатерална соработка.

- 1.2. Со Уставот и законите се дефинирани обврските на институциите кои ги менаџираат кризите, предизвикани од природни или друг вид на катастрофи. Со Уставот на Република Северна Македонија²⁴ е уредено дека вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии, а Владата има законски овластувања, односно во вонредна состојба донесува уредби со законска сила. Во услови на пандемија, Република Северна Македонија се соочи со состојба на распуштено Собрание и Влада во оставка и поради тоа не беше во можност да прогласи кризна состојба на цела држава.

Од тие причини, на почетокот на пандемијата за справување со кризата предизвикана од КОВИД-19, од март до ноември 2020 година, Претседателот на Република Северна Македонија има донесено пет одлуки²⁵ за прогласување на вонредна состојба, уредена со одредбите од Уставот²⁶, а на 20 ноември 2020 година, Владата прогласува кризна состојба на целата територија на државата²⁷.

Во однос на законската рамка која ја уредува вонредната и кризна состојба со ревизијата го утврдивме следново:

- Покрај уставните одредби кои се однесуваат на вонредната состојба, недостасува системско законско решение со кое ќе бидат уредени надлежностите, правата и обврските на органите на државната власт и локалната самоуправа за време на вонредната состојба, начинот на управување со вонредната состојба и надлежноста за донесување на уредби со законска сила.

Ревизијата истакнува дека во декември 2021 година изготвен е Предлог Закон за вонредна состојба кој заедно со Извештајот за проценка на влијанието на регулативата е поставен на Единствениот национален

²⁴ член 125 од Уставот на Република Северна Македонија

²⁵ бр. 08-526/2 од 18.03.2020, бр. 08-607/2 од 16.04.2020, бр. 08-682/2 од 16.05.2020, бр. 08-729/2 од 30.05.2020 и бр. 08-777/3 од 15.06.2020 година

²⁶ во Глава VII насловена како „Одбрана на Република Северна Македонија, воена и вонредна состојба“ поточно од членот 125 до 128.

²⁷ Одлука на Влада на Република Северна Македонија за постоење на кризна состојба на територија на Република Северна Македонија Бр. 44-11138/1 од 20.11.2020 година

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

регистар на прописи-ЕНЕР. До денот на известување од извршената ревизија, истиот не е донесен од Собранието.

- Постојната правна рамка која ја регулира областа на управување со кризи и заштита и спасување препознава два независни системи на дејствување. **Систем за управување со кризи** чија главна улога е ефикасна превенција и рано предупредување од потенцијална кризна состојба, проценка на ризиците и опасностите на национално и локално ниво, утврдување на потребите и планирање на ресурсите во услови на кризна состојба и **систем за заштита и спасување** кој има улога за откривање и спречување на настанувањето и отстранувањето на последиците од настанатите природни непогоди и други несреќи и давање на помош во мир, вонредна состојба и воена состојба. Овие системи имаат улога во намалување на ризиците од катастрофи и заштита на населението и имотот.

Во Националната платформа за намалување на ризици и катастрофи **се предлага нов систем** преку ново законско решение, за да се определи една единствена надлежна институција и воедначен систем за управување со кризи, заштита и спасување, којашто ќе ги интегрира сите расположливи капацитети и ресурси на сите административни нивоа, со јасна хиерархија и единствена команда – координативен штаб, како и јасни надлежности за чинителите на регионално и локално ниво. Со цел остварување на утврдените приоритети во Националната платформа за намалување на ризици и катастрофи, со Заклучок на Влада²⁸ задолжено е Министерството за одбрана да формира меѓуресорска работна група која има за цел реформирање на постојниот систем.

Ревизијата истакнува дека за надминување на утврдената состојба и потребата за брзо дејствување, Владата, има донесено Одлука за формирање на Главен координативен кризен штаб²⁹, како оперативно тело за обезбедување целосна координација на органите на државната управа, на правните лица основани од државата, како и на единиците на локалната самоуправа, во врска со спречување, внесување и ширење на КОВИД-19. Владата, Главниот координативен кризен штаб и Комисијата за заразни болести беа клучни тела во донесувањето на одлуки за преземање на мерки за заштита од пандемијата за време и по вонредната состојба.

- 1.3. Улогата на институциите во здравствениот сектор во време на појава на заразна болест - пандемија е уредена со Законот за јавно здравје, Законот за заштита на населението од заразни болести, Меѓународна здравствена регулатива и рамката на Сандаи.

Надлежноста на општините во делот на здравствената заштита треба да опфати управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна

²⁸ Записник од 124 седница од 05.03.2019 година

²⁹ Бр.44-2147/3-1 од 14.03.2020 година

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

здравствена заштита преку вклучување на претставник на локалната самоуправа во управните одбори на сите јавни здравствени организации, здравственото воспитување, унапредување на здравјето, превентивни активности, заштита на здравјето на работниците и заштита при работа, здравствен надзор над животната средина и над заразните болести, помош на пациенти со специјални потреби и други области утврдени со закон.

Со Законот за заштита од заразни болести е уредено дека органите на државната управа, органите на општините и градот Скопје и здравствените установи се должни, во рамките на своите надлежности и права и обврски, да соработуваат и да разменуваат информации за спроведување на мерките за спречување на појава, рано откривање, спречување на ширење и сузбивање на заразните болести и на инфекциите пропишани со закон.

Заштита од заразни болести се остварува преку планирање, организирање, постојано следење на епидемиолошката состојба и спроведување на мерките пропишани со овој закон, како и надзор и контрола над спроведените мерки.

Заштитата на населението од заразни болести опфаќа **општи и посебни мерки за спречување на појавата**, раното откривање, спречување на ширење и сузбивање на заразните болести и на инфекциите.

Општите мерки должна е да ги организира и следи локалната самоуправа, а истите се однесуваат на:

- вршење превентивна дезинфекција, дезинсекција, дератизација и други хигиенско- технички мерки на населени места и други јавни површини и
- обезбедување на санитарно-технички и хигиенски услови во јавни објекти: училишни и предучилишни установи, објекти за исхрана, објекти за водоснабдување, други јавни установи, средства за јавен сообраќај, како и на јавни места.

На територијата на Република Северна Македонија има 10 Центри за јавно здравје кои ја следат епидемиолошката состојба со заразни болести на подрачјето за кое се основани и за истата го известува Институтот за јавно здравје. Институтот за јавно здравје ја следи и проучува епидемиолошката состојба со заразните болести и за тоа редовно го информира министерството. Министерството за здравството го следи движењето на заразните болести и за тоа ги известува надлежните органи, донесува програми за заштита на населението од заразни болести, усогласува активности и одредува мерки за спроведување на програмите.

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

кои ќе се обезбеди ефикасно извршување на надлежностите и задоволување на потребите на граѓаните.

Министерството за локална самоуправа е надлежен орган за спроведување на политиката за следење на развојот и предлагање мерки за унапредување на локалната самоуправа. Со цел да се оцени успешноста на спроведувањето на Законот за локална самоуправа, влијанието од неговото спроведување и да се идентификуваат областите за натамошно унапредување на неговата примена, Министерството извршило анализа и за утврдените состојби добиени врз основа на податоци од сите општини, во април 2020 година, изготвило „Извештај за оценка на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа“.

Во анализата посебен осврт е даден на одредбите кои се однесуваат на: транспарентност, партиципација и отчетност, надлежности, механизми за соработка и надзор над работата на органите на општината и организација и работа на органите на општината.

Во извештајот е нотирано дека еден од најзначајните атрибути на капацитетот на ЕЛС да ги апсорбираат надлежностите е стратешкото планирањето. Утврдените состојби од страна на министерството покажаа дека:

- 43 општини или 53% од вкупните, немаат стратешки план на општината и стратегија за локален развој,
- 69 општини или 85% од вкупните, немаат програма за подобрување на квалитетот на амбиенталниот воздух,
- 28 општини или 35% од вкупните немаат програма за управување со отпад,
- 60 општини или 74% немаат усвоено план за јавни инвестиции за развој на комуналната инфраструктура,
- 54 општини или 67% немаат програма за граѓаните со посебни потреби/ранливи категории итн.

Имајќи ја предвид ваквата состојба, очекувани се одговорите кои со примена на ревизорски методи и постапки ги добивме од општините. Имено, 22% од општините се изјаснија дека активностите предвидени со годишните програми инкорпорирани во буџетот на општината не се донесени врз основа на стратешки документи, додека 13% од општините се изјаснија дека не се утврдени таргет цели кои треба да ги остварат во тековната година.

Отсуството на стратешко планирање, со јасно дефинирани приоритети и стратешки цели не обезбедува долгорочна визија која треба да биде основа за подготовка на годишните програми со конкретни активности со цел развој на општината и задоволување на потребите на граѓаните.

Во пандемиската 2020 година во Република Северна Македонија започна реформски процес во системот за јавните финансии со цел подолгорочно и поквалитетно планирање на буџетските програми и буџетите, одржливост и континуитет во спроведување на политиките, поправичен модел на начинот на финансирање на приходите, расходите, следење и мерење на резултатите. Фокусот е ставен на буџетирањето според остварените резултати и воведување

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

22

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

повеќегодишна буџетска рамка преку среднорочно буџетирање и петгодишна фискална стратегија. Со Законот за буџети³⁰ се воведуваат реформи, кои се однесуваат на планирањето, управувањето и извршувањето со приходите и расходите и фискалната транспарентност и отчетност. Уредено е дека буџетски корисници изработуваат стратешки план за активностите и проектите во рамки на нивните надлежности, задолжително следејќи ги стратешките приоритети и приоритетните цели на Владата на Република Северна Македонија. Потребните трошоци за спроведување на активностите содржани во програмите, потпрограмите, проектите и мерките вклучени во стратешкиот план треба да бидат во рамките на максималните износи на расходи (расходни лимити) утврдени во Фискалната стратегија. Стратешкиот план се усогласува и утврдува согласно ревидираната фискална стратегија и донесениот буџет. Методологијата за дефинирање, подготвување, разгледување, оценување и давање приоритет на новите иницијативи, односно проекти и активности, ја донесува Владата на Република Северна Македонија на предлог на Министерството за финансии.

Со реформата се воспоставени нови фискални правила и принципи како и Фискален совет³¹, кој треба да обезбеди независни и професионални анализи и мислења за макроекономските и фискалните претпоставки, за фискалната стратегија, Буџетот, извештаите за реализација на Буџетот, за фискалните ризици и слично.

- 2.2. Постапката за изготвување и донесување на буџетите на општините како и известување за извршување на истите треба да се заснова на начелото на транспарентност, кое подразбира достапност на јавноста во сите фази на подготвување и извршување на буџетот. Транспарентност претставува поголема партиципација на засегнатите страни во буџетскиот процес, дебати за одредувањето на приоритети, поддршка за буџетските реформи и иновативни пристапи за остварување на целите и намените кои се финансираат од буџетот. Законската регулатива дава можност, но не ги обврзува општините за целосно обелоденување на информациите и документите поврзани со буџетскиот процес. Со ревизијата утврдивме дека општините немаат воспоставена пракса да го објавуваат предлог буџет на своите веб страници, но истиот го објавуваат по негово донесување. Преку примена на ревизорски техники утврдивме дека градоначалниците пред да го достават предлог буџетот до советот за усвојување, спроведуваат анкети и средби со граѓаните и претседателите на месните заедници, со цел да ги осознаат потребите на граѓаните. Добиените идеи и предлози од остварените средби не секогаш се документирани, поткрепени со

³⁰ Службен весник на Република Северна Македонија бр.203/2022, ќе започне да се применува од 1 јануари 2025 година

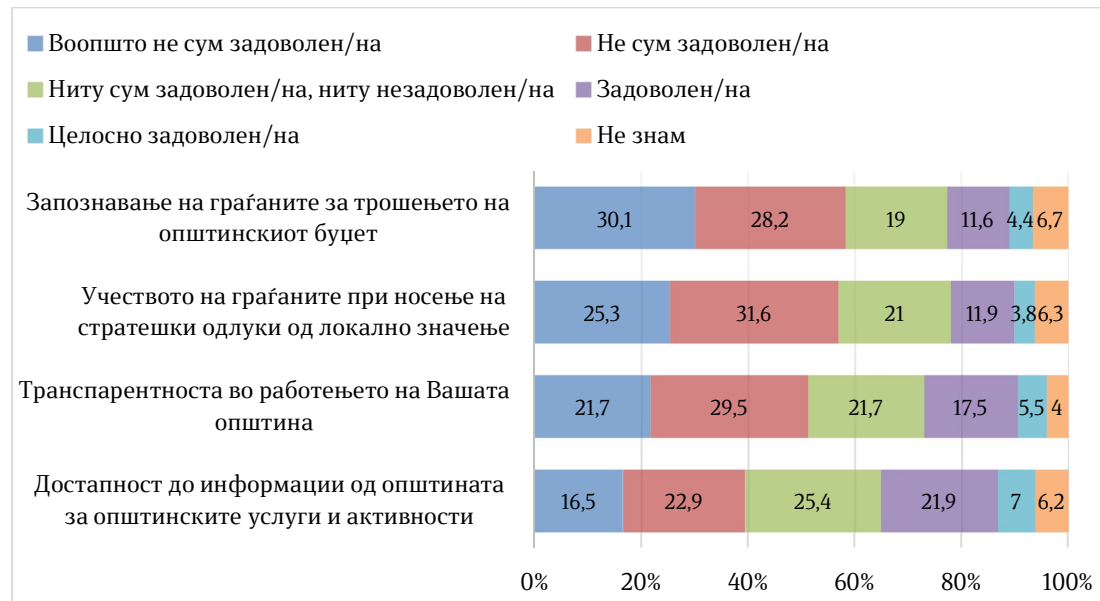
³¹ Фискалниот совет се состои од три члена, при што по еден член предлага Македонската академија на науките и уметностите (МАНУ), Државниот завод за ревизија и Народната банка на Република Северна Македонија, а ги именува Собранието на Република Северна Македонија. Мандатот на членовите на Фискалниот совет е шест години, без право на повторен реизбор

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

евалуација на приоритети и расположливи ресурси, поради што не добивме уверување дека донесените буџети се граѓански.

Почитувањето на начелото на транспарентност во буџетскиот процес, според граѓаните не е на задоволително ниво, што покажува и анализата од спроведеното мерење на јавното мислење за перцепцијата на граѓаните за транспарентноста на општините, што може да се види од графиконот бр.2. Генерално земено, граѓаните не се задоволни од информираноста за работењето на општината.

Графикон бр.2. Задоволство на граѓаните од транспарентноста на општината



Најмалку задоволни се граѓаните од информираноста за трошењето на општинскиот буџет, односно 58% од испитаниците изразиле незадоволство, а само 16% изјавиле дека се задоволни или целосно задоволни од овој аспект на работење на општината.

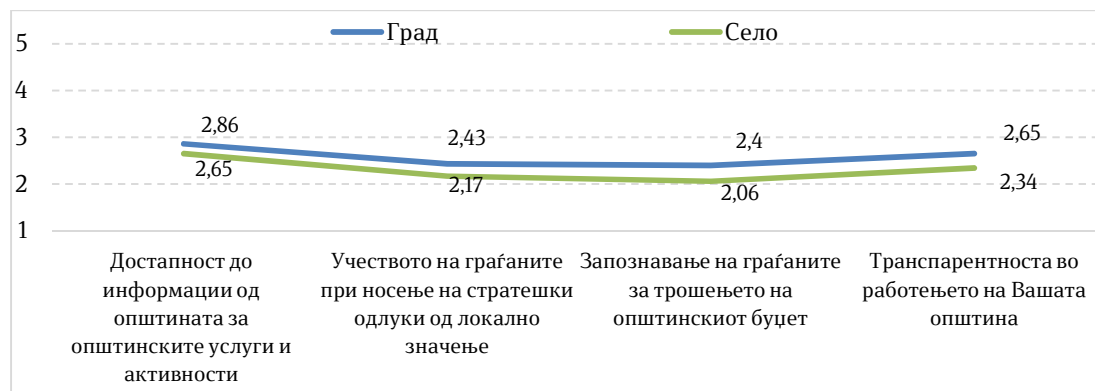
Состојбата е речиси идентична во однос на задоволството од учеството на граѓаните при носење на стратешки одлуки од локално значење. Во однос на транспарентноста во работењето на својата општина, околу половина од граѓаните не се задоволни (51%), додека помалку од една четвртина од испитаниците (23%) изразуваат задоволство.

Задоволството од достапноста на информации од општината за општинските услуги е повисоко во однос на останатите аспекти. Имено 29% од испитаниците се задоволни од овој аспект на општинска работа, додека 39% не се задоволни.

При анализа на одговорите според типот на општина урбани/град и рурални /село во која живееат испитаниците, може да се заклучи дека лицата кои живееат во рурални средини се помалку задоволни од оние кои живееат во урбани средини, што може да се види од графиконот бр.3.

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

Графикон бр.3. Задоволство на граѓаните од транспарентноста на општината според типот на општини



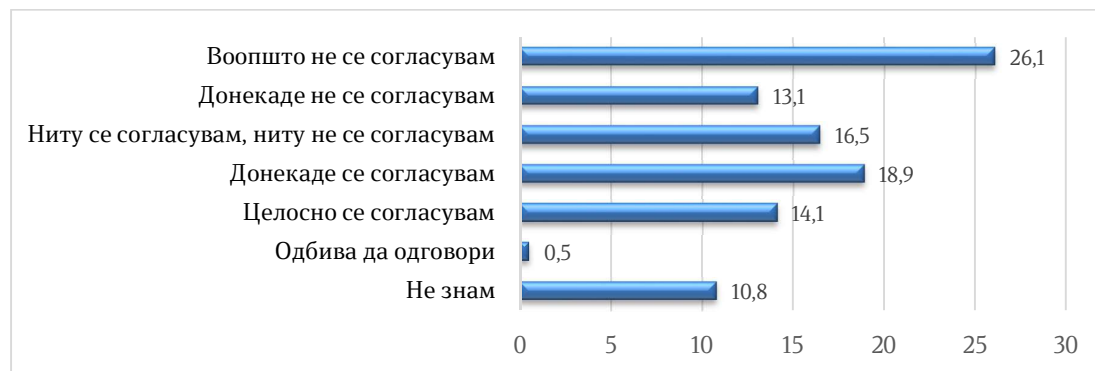
Разликата во задоволството е најголема во однос на запознавањето на граѓаните за трошењето на општинскиот буџет, при што просечната оценка на жителите во градовите изнесува 2,4, додека онаа кај граѓаните од рурални средини изнесува 2,06.

Податоците од анкетата покажуваат дека не е обезбедено партиципативно буџетирање кое претставува постапка односно начин за вклучување и овластување на јавноста во локалниот процес на донесување одлуки со цел поправедна дистрибуција на локалните финансиски ресурси преку која значително се подобрува размената на информации помеѓу креаторите на локалната буџетска политика и корисниците на услугите.

Процесот на партиципативно буџетирање обезбедува вклучување на граѓаните: во финансиското планирање и им обезбедува начин/средство за искажување на нивните потреби и ставови. На прашањето „Дали до сега сте учествувале/сте биле консултирани од вашата општина при изготвување на општинските документи (буџет, стратегии, програми, планови, одлуки и др. акти)?“ значајни 94% од анкетираниите лица одговориле негативно.

Една третина од граѓаните смета дека во буџетот на општината се вклучени потребите на жителите на општината, додека 39% од граѓаните донекаде или воопшто не се согласуваат со овој став.

Графикон бр.4. Во буџетот на општината се вклучени потребите на граѓаните

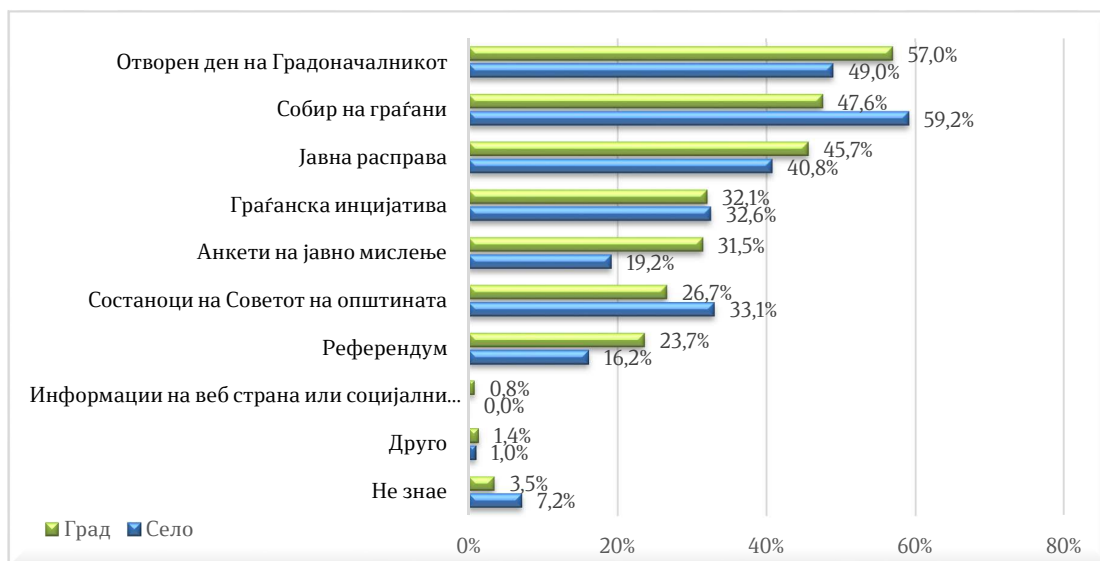


**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

Бројни активности и настани можат да придонесат за вклучување на граѓаните во одлучувањето на нивните општини. Одговорите на испитаниците (кои имаа можност да дадат повеќе одговори на ова прашање) покажаа дека за нив најдобри начини за вклучување на граѓаните во одлучувањето на нивните општини се: отворен ден со Градоначалникот, собир на граѓани и јавна расправа.

За жителите на урбаните населени места отворениот ден со Градоначалникот е најдобар начин за вклучување на граѓаните, додека за жителите на руралните населени места најдобар начин е собирот на граѓани што може да се види во графикон бр.5.

Графикон бр.5. Активности и настани кои според граѓаните се најдобар начин за нивно вклучување во одлучувањето на нивните општини, по тип на населено место



Почитувањето на принципите на транспарентност и отчетност во буџетскиот процес се карактеристики на одговорно управување кое е од клучно значење за општината и нејзиниот економски развој.

Необезбедената транспарентност во буџетскиот процес, преку партиципативност на засегнатите страни не претставува солидна основа за изготвување на граѓански општински буџет во кој преку програмите треба да се реализираат активности за задоволување на потребите на граѓаните.

За зголемена транспарентност и отчетност во работата на општините, во Законот за буџетите³², е уредено општините на локално ниво да воспостават механизам за учество на граѓаните во процесот на предлагање нови иницијативи во подготовката на стратешките планови и фискалната стратегија и исто така дефинирани се извештаи и рокови за нивно објавување на веб страниците на општините и во нивните службени гласила, како и прекршочни одредби за нивно необјавување.

³² Службен весник на Република Северна Македонија бр.203/22, член 21 ќе започне да се применува од 1 јануари 2025 година

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

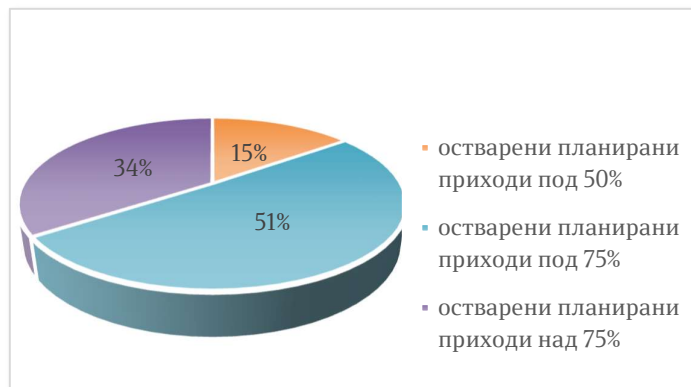
2.3. Буџетот на општините е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува основниот буџет, буџетот на дотации, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.

Буџетот треба да биде сеопфатен односно да ги содржи сите потреби од добра и услуги што треба да ги обезбеди општината, дефинирани во програми низ проекти и расходни ставки (трошоци) и изворите на средства за реализација на планираните активности.

Со ревизијата утврдивме дека општините во основните буџети за пандемиската 2020 година планирале приходи во вкупен износ од 21.692.597 илјади денари, но планираните приходи бележат остварување од 70%, односно остварени се приходи во износ од 15.104.911 илјади денари. Остварените сопствени приходи бележат намалување од 15,2% во однос на 2019 година.

Повеќе од половина од општините во Република Северна Македонија имаат остварено под 75% од планираните приходи, што се гледа од графиконот бр.6.

Графикон бр.6 Учество на општините во однос на остварени планирани приходи



Од вкупниот број општини, 12 општини оствариле приходи под 50%, во 41 општина остварувањето е под 75%, а 28 општини оствариле приходи над 75% од планираните.

Доколку во текот на извршувањето на буџетот градоначалникот на

општината, оцени дека реализацијата на приходите и другите приливи значително отстапува од планот, му предлага на Советот на општината изменување и дополнување на буџетот.

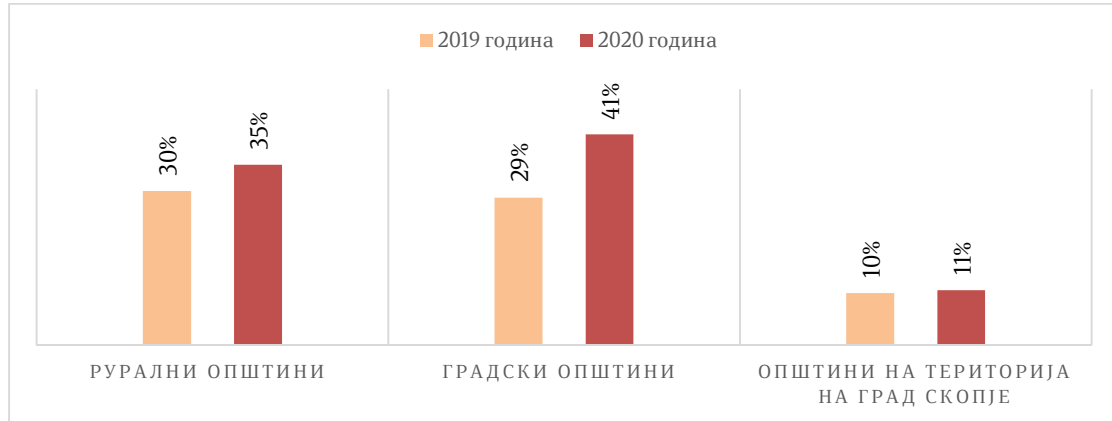
И покрај направените ребаланси на буџетите, постои значително отстапување на остварените приходи во однос на планираните. Ненавременото прилагодување на приходите во буџетот согласно реалните можности за нивно остварување доведува до создавање на обврски за наредните периоди и создава ризик за нивна исплата. Имено, во 2019 година вкупните тековни обврски на општините³³ изнесуваат 3.810.015 илјади денари и истите претставуваат 21% од остварените сопствени приходи, додека во 2020 година истите изнесуваат 4.177.099 илјади денари и во вкупните остварени сопствени приходи учествуваат со 28%, односно бележат пораст од 7%. Износот на доспеани но неплатени обврски и не доспеани обврски по општини во 2020 година е прикажан во Прилог бр.1. на овој извештај.

³³ Доспеани неплатени обврски и не доспеани обврски од тековна година

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

Неплатените обврски има различно учество во однос на остварените сопствени приходи во руралните, градските и општините на територија на градот Скопје, што може да се види од графиконот бр.7.

Графикон бр.7 Учество на обврските во остварените сопствени приходи по типови на општини



Со ревизијата утврдивме дека најголем пораст на учество на неизмирени обврски во однос на остварените сопствени приходи во 2020 во однос на 2019 имаат градските општини (12%), по нив следат руралните општини (5%), додека општините на територијата на Град Скопје имаат незначителен пораст од 1%.

Нереалното планирање на буџетот како и неизвршување на соодветни измени и дополнувања на буџетите на општините претставува основа за преземање на обврски што во услови на продолжена здравствена и економска криза може да доведе до намалена ликвидност на општините.

Ревизијата истакнува дека, со цел да се зајакне фискалната дисциплина на општините во средината на 2022 година³⁴ утврдени се нови фискални правила за планирање на сопствените приходи во општинскиот буџет. Скалесто по години се утврдува максималниот износ на пораст на планираните сопствени приходи во буџетот во однос на просекот од претходно остварените приходи во последните три години и можност за нивно зголемување во тековната година, доколку заклучно со третиот квартал, истите се остварени во износ од 75%, односно:

- Во 2023 година сопствените приходи на основниот буџет на општините може да се планираат со пораст од 20%, со можност за зголемување до најмногу 10%.
- Во 2024 година сопствените приходи на основниот буџет на општините може да се планираат со пораст од 15%, со можност за зголемување од најмногу 15% и

³⁴ Закон за изменување и дополнување на Законот за финансирање на ЕЛС (Сл. весник на Република Северна Македонија бр.173/22)

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

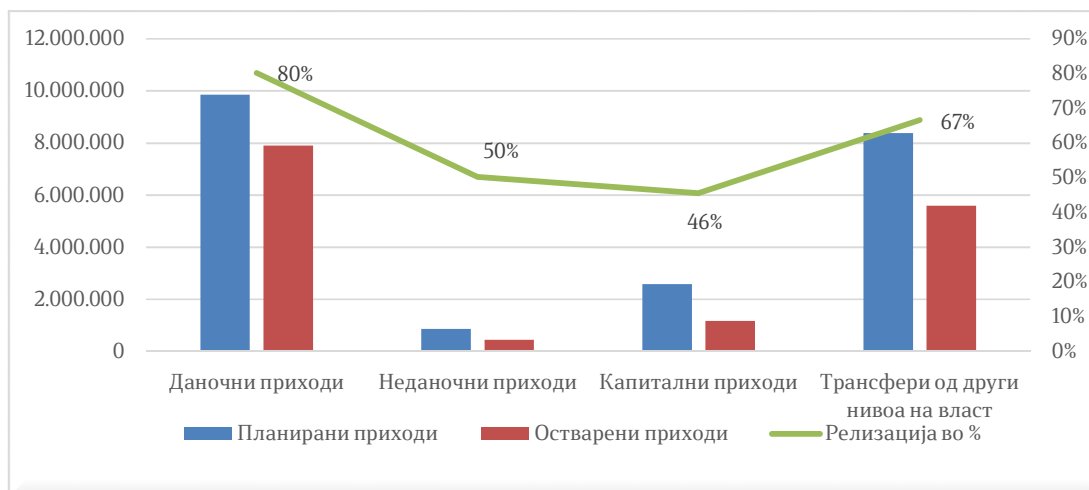
- Почнувајќи од 2025 година сопствените приходи на основниот буџет на општините може да се планираат со пораст од најмногу 10% со можност за зголемување до најмногу 20%.

При тоа со Законот за буџети³⁵ пред донесување на ребаланс на буџетот предвидени се мерки за урамнотежување на буџетот. Имено „доколку во текот на годината во буџетот на Општината, реализацијата на приходите отстапува 10% од планот или расходите се зголемуваат како резултат на новите обврски во буџетот, промените во економските трендови, промена на политички приоритети, Советот на општината на предлог на градоначалникот, со одлука може да го запре или да го ограничи извршувањето на расходите и другите одливи (времено финансирање) за период до 45 дена. Доколку во рок од 30 дена од денот на временото запирање или ограничување на извршувањето на буџетот на општината се процени дека урамнотежувањето на буџетот на општината е невозможно, се предлага изменување и дополнување на буџетот на општината“.

- 2.4. Сопствените приходи во основниот буџет на општините го сочинуваат даночните и неданочните приходи, капиталните приходи, приходите по основ на трансфери и донации како и приходите од домашно задолжување.

Планираните и остварените сопствените приходи по видови во 2020 година е прикажано во графикон бр.8.

Графикон бр.8 Планирани и остварени сопствени приходи по видови во 2020 година



Со ревизијата утврдивме дека најголемо отстапување од планираните приходи има кај капиталните приходи кои бележат остварување од 46%. Овие приходи опфаќаат продажба на државно земјиште, нематеријални вложувања и капитални средства чија висина зависи од големината на општината, атрактивноста на земјиштето и неговата цена. Во услови на економска и

³⁵ Службен весник на Република Северна Македонија 203/2022, Член 60 ќе започне да се применува од 01.01.2025 година

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

финансиска неизвесност, предизвикана од пандемијата, инвеститорите ги одложило капиталните инвестиции, а општините не успеале да ги реализираат планираните капитални продажби што се одразило врз нивните остварени приходи.

Приходите по основ на трансфери и донации од други нивоа на власт ги опфаќаат дотациите од централната власт по основ на ДДВ и за капитални инвестиции. Во 2020 година, овие приходи бележат остварување од 67% од планираните. Дотациите од ДДВ во вкупен износ од 2.343.000 илјади денари кои претставуваат 42% од вкупно остварените приходи по овие основи се реализирани во целост, но не и капиталните дотации. Пандемијата има влијание врз нецелосната реализација на овие приходи. Имено временските ограничувања за вршење на одделни дејности, бројот на заразени и лица во изолација, предизвикале забавена динамика на изведба на инфраструктурните објекти за кои средства се обезбедени преку корисниците на буџетот од централната власт.

Во 2020 година, даночните приходи се остварени за 20% помалку од планираните. Како и на останатите приходи и на нив пандемијата има влијание. Намалената финансиска моќ на правните и физичките лица како резултат на затварање на работни места, ограничувањето во работата на одделни стопански дејности, намалената купопродажба на недвижности и изградбата на нови станбени и деловни објекти, влијаеле врз остварувањето на планираните приходи по овој основ.

Необезбедените приходи во износ на планираните ја ограничува можноста на општината за остварување на целите, односно реализација на планираните активности за задоволување на потребите на граѓаните.

- 2.5. Пандемијата има различно влијание врз остварените приходи на основниот буџет кај руралните, градските и општините на територија на Град Скопје. Во табела бр.1 по типови на општини се прикажани структурно остварените приходи на основниот буџет и нивниот тренд во 2020 во однос на 2019 година.

Табела бр.1 Остварени сопствени приходи по видови во 2019 и 2020 година

во 000 денари

Приходи на основен буџет	Рурални општини					Градски општини					Општини на територија на Град Скопје				
	2019 година		2020 година			2019 година		2020 година			2019 година		2020 година		
	Остварени приходи	Учество во остварени приходи	Остварени приходи	Учество во остварени приходи	Тренд 2020/2019	Остварени приходи	Учество во остварени приходи	Остварени приходи	Учество во остварени приходи	Тренд 2020/2019	Остварени приходи	Учество во остварени приходи	Остварени приходи	Учество во остварени приходи	Тренд 2020/2019
Даночни приходи	654.038	29%	618.094	30%	-5	3.601.562	43%	3.412.554	51%	-5	4.679.811	65%	3.870.444	61%	-17
Неданочни приходи	62.299	3%	43.557	2%	-30	346.364	4%	192.948	3%	-44	424.850	6%	200.815	3%	-53
Капитални приходи	218.489	10%	238.360	11%	9	846.040	10%	714.579	11%	-16	1.228.796	17%	221.655	4%	-82
Трансфери од други нивоа на власт	1.358.880	59%	1.175.118	57%	-14	3.553.268	43%	2.412.385	36%	-32	843.701	12%	2.004.403	32%	138
Вкупно остварени приходи	2.293.706	100%	2.075.129	100%	-10	8.347.234	100%	6.732.466	100%	-19	7.177.158	100%	6.297.317	100%	-12

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

30

1. _____
2. _____
3. _____

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

Најголемо намалување во остварувањето на сопствените приходи на основниот буџет во 2020 година во однос на 2019 година имаат градските општини кои бележат вкупен пад од 19%, по нив со пад од 12% се општините на територија на град Скопје и Градот Скопје, а најнизок пад на остварените приходи од 10%, бележат руралните општини.

Ваквата состојба е резултат на тоа што повеќе од половина од средствата во основниот буџет на руралните општини се обезбедени од трансфери од централната власт³⁶, за разлика од градските општини каде учеството на овие средства во вкупниот буџет е пониско и се движи од 36% до 43%. Најмало учество на овој вид приходи во основниот буџет имаат општините кои се наоѓаат на територијата на град Скопје, каде учеството на овие приходи во вкупните е од 12% до 32%.

Со анализата на даночните приходи за чие администрирање се надлежни самите општини, состојбата е поинаква. Најголемо учество на даночни приходи во основниот буџет од над 60% бележат општините на територија на град Скопје, по нив со околу 50% даночни приходи се градските општини, а најмало учество на даночните приходи со 30% од буџетот се забележува кај руралните општини.

Утврдената состојба упатува на тоа дека дел од општините не преземаат соодветни активности за обезбедување на повеќе сопствени приходи во буџетот или не располагаат со соодветни ресурси (административни и технички) за администрирање на сопствените приходи, што влијае врз можноста за остварување на доволно приходи, потребни за реализација на програмските активности, а со цел задоволување на потребите на граѓаните.

Истакнуваме дека со измените и дополнувањата на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа во 2022 година се предвидува зголемување на средствата што се трансферираат од Централниот буџет кон општините по основ на споделени даноци односно данок на личен доход од физички лица со постојано живеалиште или престојувалиште во општината и данокот на додадена вредност. Имено, за данокот на личен доход од физички лица со постојано живеалиште или престојувалиште во општината, кој во 2020 година изнесува 3% предвидено е скалесто зголемување во периодот од 2022 до 2024 година, односно во 2022 година општините ќе добиваат 4%, во 2023 година 5% и од 2024 година 6%. Што се однесува до дотацијата на ДДВ утврден е нов начин на распределба и повисок процент од утврдениот кој во 2020 година изнесува 4,5%. Во периодот 2022-2024 година стапката на дотација од ДДВ ќе изнесува: 5% во 2022 година, 5,5% во 2023 година и 6% во 2024 година. Притоа, обезбедените средства ќе се распределуваат на три дела – основен дел од 4,5% од наплатениот ДДВ во претходната фискална година, а остатокот ќе се дели на два еднакви дела – дел за перформанси и дел за изедначување. Општините што покажуваат позитивни резултати и имаат повисока реализација на сопствените приходи ќе добијат средства од Фондот за перформанси, а од Фондот за изедначување ќе се

³⁶ Дотации од ДДВ, капитални дотации

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

обезбедат средства за општините што имаат пониски приходи, но истите покажуваат фискален напор и добри резултати во прибирањето на сопствените приходи.

- 2.6. Општината, по добиено одобрение од советот, може да се задолжува краткорочно и долгорочно со цел финансирање на капитални проекти и инвестиции, преземени обврски, обврски по основ на земени позајмици и заштита и отстранување на последици предизвикани од природни непогоди и од еколошки катастрофи. При долгорочното задолжување, вкупната годишна отплата на долгот (главнина, камата и други трошоци) направена врз основа на долгорочно задолжување и долгорочна позајмица од Централниот буџет на Република Северна Македонија не може да надмине 30% од вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година.

Со ревизијата утврдивме дека во 2019 година, 22 општини од кои 10 рурални, 8 градски и 4 општини на територија на град Скопје, преку кредитирање обезбедиле вкупно 523.027 илјади денари, додека во 2020 година, 29 општини од кои 12 рурални, 10 градски и 7 општини на територија на град Скопје вклучувајќи го и Град Скопје се задолжиле со кредитирање за вкупен износ од 968.452 илјади денари. Ваквата состојба укажува дека повеќе од половина од општините во Република Северна Македонија, не остваруваат доволно сопствени приходи и од тие причини средства обезбедуваат преку долгорочно задолжување со цел посоодветно извршување на своите надлежности за задоволување на потребите на граѓаните. (Прилог бр.2)

Најголема просечна задолженост имаат руралните општини од 18%, по нив се градските општини со 12% и најмалку просечно задолжени се општините на територија на Град Скопје со 11%.

Продолженото влијание на пандемијата и економската криза која следи создаваат ризик за способноста на општините да обезбедат доволно средства за извршување на тековните активности и сервисирање на обврските по кредитите.

- 2.7. Буџетските класификации се користат за идентификување на специфичните намени и извори на буџетските средства и за презентирање и систематско следење на приходите и на другите приливи и расходи и други одливи според надлежен орган, економска намена, функција, програма и извор на финансирање.

- 2.7.1. Програмската класификација опфаќа поделба на буџетот на политики, програми, потпрограми и проекти или активности дефинирани со планските документи, истовремено групирајќи ги заедно сите јавни услуги и активности со заедничка цел и исход низ организациска структура.

Со Буџетот на општината, расходите се планираат по програми и потпрограми, што на соодветен начин ги прикажува расходите според функциите на општината. Расходите се распределени во 16 програми од кои три се

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

32

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

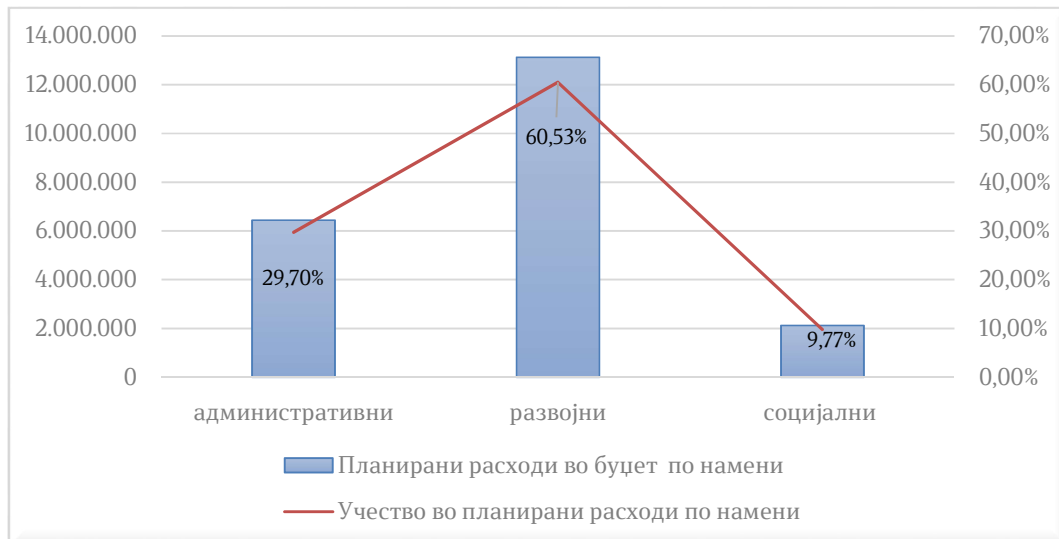
однесуваат за расходи на органите на општината, а останатите 13 програми за расходи во функција на надлежностите кои општината ги врши врз основа на закон во интерес на локалното население.

Програмите кои се однесуваат на органите на општината се програмите: совет на општината, градоначалник и општинска администрација. Во овие програми се предвидени платите и надоместоците на градоначалникот, вработените во општинската администрација и надоместоците на членовите на советот како и режиските и капиталните трошоци направени за нивно тековно работење. Останатите 13 програми во функција на надлежностите кои општината ги врши врз основа на закон во интерес на локалното население се однесуваат на: урбано планирање, локален економски развој, комунални дејности, спорт и рекреација, програми за развој, образование, култура, заштита на животната средина, унапредување на здравствена заштита, социјална и детска заштита, ППЗ и заштита и спасување и родово буџетирање.

Структурата на расходите е многу значајна за оценка дали буџетот е развоен, социјален или административен. Во Република Северна Македонија не е утврден прецизен праг за оценка на буџетот, додека во развиените земји прагот е утврден на 60% од намената на вкупните средства.

Имајќи го во предвид споменатиот праг, со ревизијата утврдивме дека општинските буџети имаат развоен карактер, од причина што 61% од вкупните расходи се планирани за финансирање на активности опфатени со програмите кои имаат развоен карактер, а се однесуваат на урбанистичко планирање, унапредување на животната средина, програми за развој, локален економски развој и комунални дејности.

Графикон бр.9 Вкупно планирани расходи во основните буџети на општините во 2020 година во 000 денари, по намена на програмски активности

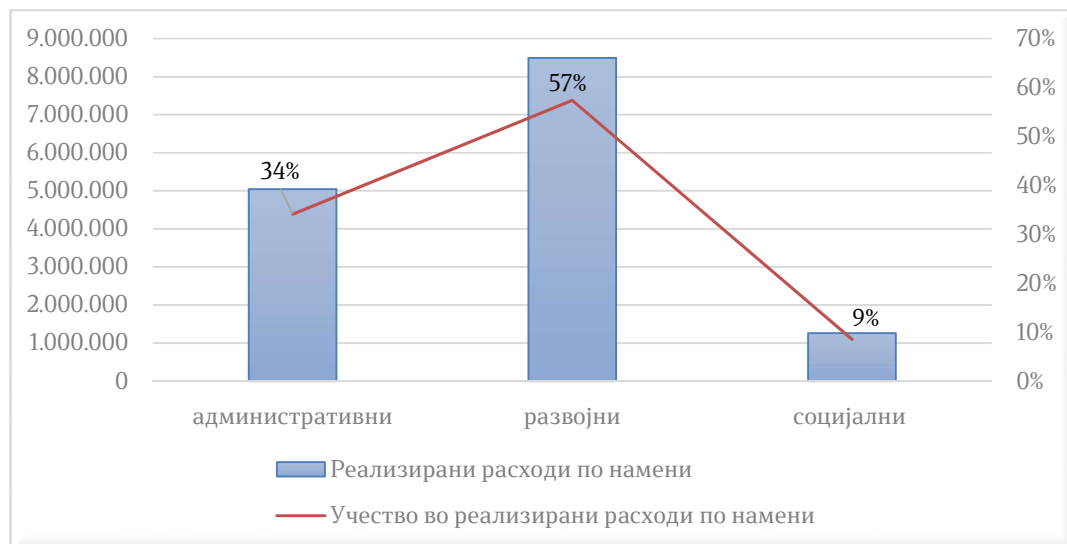


**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

Ваквата состојба упатува дека приоритетни активности на општините се од областа на урбанизмот, животната средина и комуналните дејности, а поради нецелосната децентрализација и немањето соодветни ресурси, средствата наменети за останатите програми се незначителни.

Со ревизијата утврдивме дека вкупните планирани расходи на основниот буџет не се реализирани во целост, односно остварени се 68% од планираните. Реализираните расходи по програми ја менуваат структурата во учеството на расходите наменети за плаќања на административни, развојни и социјални активности. Имено, во реализацијата учеството на административните расходи бележи раст од 4% во однос на учеството во планираните, додека расходите за финансирање на развојни активности бележат пад од 4% во однос на учеството во планираните.

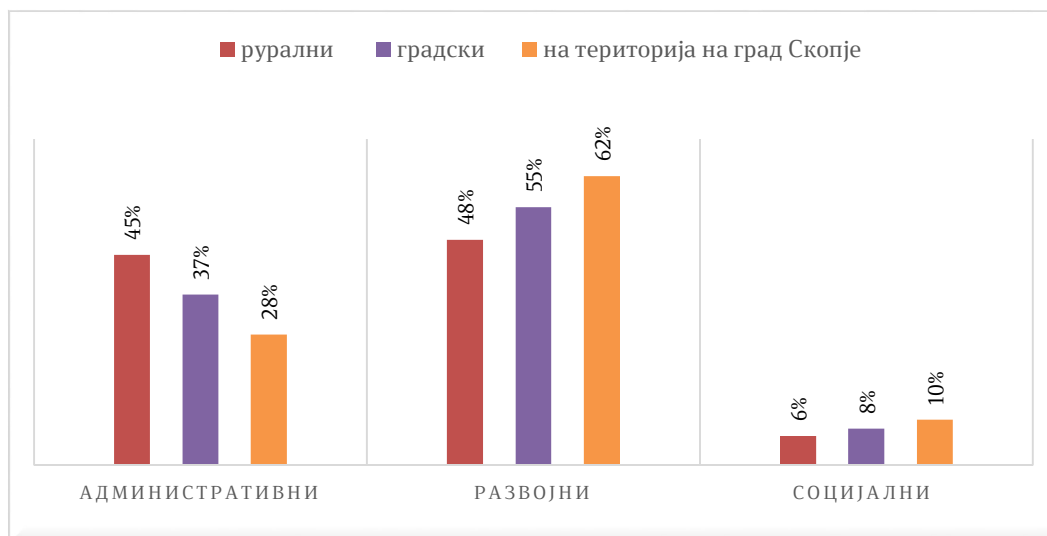
Графикон бр.10 Вкупно реализирани расходи во основните буџети на општините во 2020 година во 000 денари, по намена на програмски активности



Структурата на расходите по програми и под програми е поинаква доколку остварените расходи се анализираат по видови на општини. Имено, општините на територија на град Скопје имаат најмногу реализирани расходи за финансирање на активности од програмите со развоен карактер, додека руралните општини подеднакво реализирале расходи за финансирање на активности од програмите кои имаат административен и развоен карактер.

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

Графикон бр.11 Учество на реализирани расходи во основните буџети на општините во 2020 година, по намена на програмски активности и по типови на општини

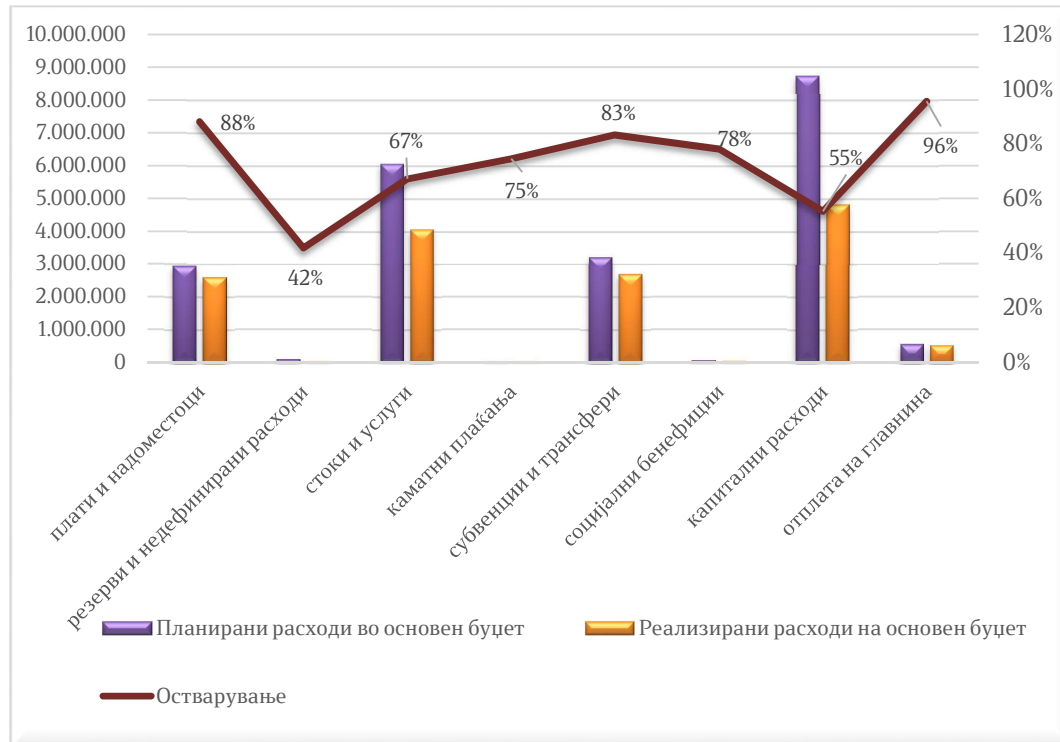


Имајќи предвид дека реализацијата на програмските активности е условена од остварените приходи, ваквата состојба упатува дека руралните општини остваруваат помалку сопствени приходи, во однос на градските општини и општините на територија на град Скопје и од тие причини реализираат помалку расходи на активности кои овозможуваат развој на општината и поквалитетен живот на своите граѓани.

2.7.2. Економската класификација ги класифицира приходите и другите приливи согласно со нивната природа и расходите и другите одливи согласно со нивната економска намена во класи, групи, подгрупи, раздели и основни конта. Успешноста на целокупната буџетска политика на општината, нејзината сервисна ориентираност и нејзиниот однос кон задоволувањето на потребите на граѓаните, се мери од аспект на планирањето и реализирањето на приходите и расходите. Во 2020 година, општините во своите буџети планирале расходи во вкупен износ од 21.692.598 илјади денари, од кои реализирани се 68% или 14.800.117 илјади денари.

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

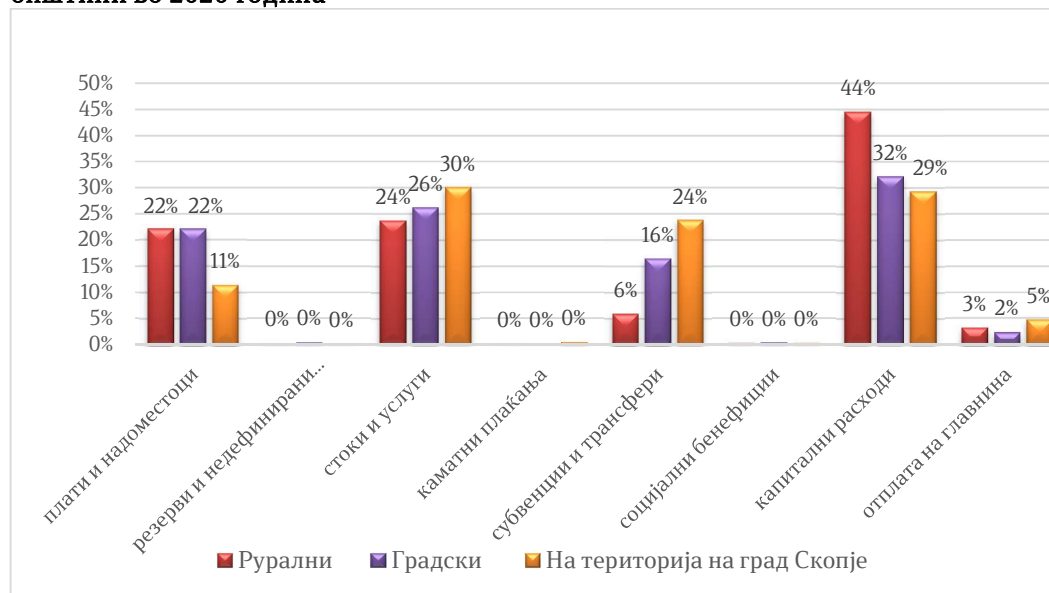
Графикон бр. 12 Реализација на вкупните планирани расходи на општините во 2020 година, по ставки



Со анализа на податоците утврдиме дека најголема реализација има во планираните расходи наменети за отплата на главнина на кредити (96%) кои во вкупните расходи учествуваат со само 3%, по нив следат расходите за плати и надоместоци (88%) кои во вкупните расходи учествуваат со 18% и расходите наменети за субвенции и трансфери (83%) кои во вкупните расходи учествуваат со 18%. Најголемо отстапување во реализацијата во однос на планирањето има кај капиталните расходи кои бележат остварување од 55%, но истите имаат најголемо учество во вкупните расходи од 33%. Расходите финансирани од средствата од резерви и недефинирани расходи бележат остварување од 42% но нивното учество во вкупните расходи е незначително, односно е под 1%. Утврдените разлики во учеството на реализираните расходи по намени по одделните типови на општини, односно рурални, градски и општини на територијата на Град Скопје, се прикажани во графикон бр.13.

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

Графикон бр.13 Структура на реализирани расходи по намени, по типови на општини во 2020 година



Не значителното учество под 1% на реализираните расходи од средствата планирани за резерви и за социјални бенефиции, во вкупните расходи, упатува дека општините не извршиле соодветни програмски и економски пренамени на средствата во функција на задоволување на потребите на граѓаните во услови на пандемија.

Општинските услуги кон граѓаните

3.1. Во Република Северна Македонија има монотипен/едностепен модел на локална самоуправа, односно сите ЕЛС имаат исти надлежности, во услови на различни географски, демографски и социоекономски капацитети, поради што постојат значајни диспаритети во однос на можностите на општините да ги спроведат надлежностите утврдени во Законот за локална самоуправа, но и во материјалните закони.

Процесот на децентрализација односно пренесување на надлежностите од централната власт кон општините е започнат во јули 2005 година како прва фаза на фискална децентрализација. Втората фаза на фискална децентрализација започнува во 2007 година и сите општини се влезени во втората фаза на фискална децентрализација, со исклучок на Општина Пласница. И покрај преземени бројни мерки во насока на зголемување на сопствените приходи на општините, меѓу кои распределба на приходи од: продажба на градежно земјиште во сооднос 20% : 80% во корист на општините; концесии од минерални сировини во сооднос 22% : 78% за општините; закупнина на земјоделско земјиште во државна сопственост во сооднос 50%:50%; како и дополнителниот приход од надоместокот за производство на енергија од фосилни горива – еколошка такса и приходи од

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

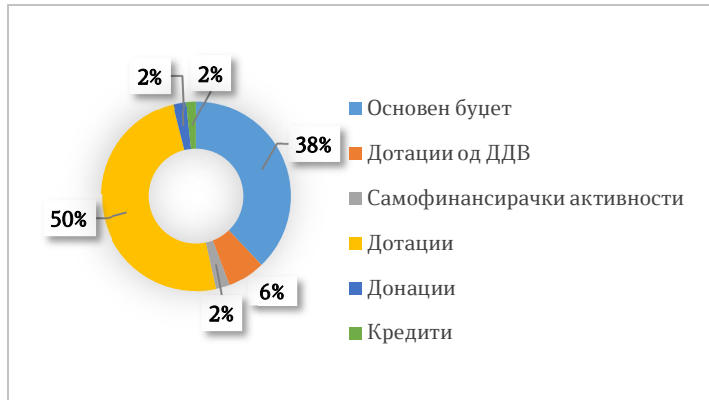
37

1. _____
2. _____
3. _____

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

концесија на води за користење на водните ресурси за производство на електрична енергија, сепак остварените сопствени приходи на општините не се доволни за успешно да ги извршуваат законските надлежности. Од тие причини дел од надлежностите се финансираат преку дотации од централната власт и донации обезбедени од меѓународни извори. Учеството на остварените приходи по извори во вкупните буџети на општините е прикажано во графиконот бр.14.

Графикон бр.14. Структура на вкупно остварени приходи на општините по извори во 2019 и 2020 година



Во вкупните остварени приходи на општините, со најголемо учество од 50% се средствата добиени од централната власт по основ на блок дотации за финансирање на тековни трошоци и плати на вработените во областа на образованието, детската заштита, културата и ППЗ,

со 38% се сопствени приходи, со 6% се приходите од пренесен данок односно дотација од данок на додадена вредност, а со по 2% учествуваат приходите од самофинансирачки активности, приходите од донации и од задолжување.

Со ревизијата утврдивме дека доколку вкупните остварени сопствени приходи на основниот буџет се поделат со бројот на жители согласно податоците од спроведениот Попис на населението во 2021 година, општините имаат на располагање средства во износ од 8 илјади денари по жител. Овие средства не се доволни за испорачување на квалитетни услуги кон граѓаните во услови на пандемија, дотолку повеќе што $\frac{1}{3}$ од нив се користи за потребите на органите на општината. Освен остварените приходи ограничувачки фактор за реализација на брзи и навремени активности на општините како одговор на предизвиците од настанатата ситуација од пандемијата, се и административни ресурси и нецелосниот процес на децентрализација. Од тие причини активностите кои ги преземале општините за време на пандемијата не предизвикале финансиски импликации на основниот буџет, а се однесуваат на: редуцирање на јавен градски превоз, организирање на редарски служби пред јавни објекти, работа во смени на општинската администрација, отворање на бесплатен телефонски број за граѓаните на кои им е потребна помош за достава на храна и лекови, во соработка со Црвен крст достава на социјални пакети на ранливи категории на граѓани, промоција на јавно здравје, поставување на т.н. „речни корита“ на влезовите во општината за дезинфекција, организирање на начин на работа на зелени пазари и сл. Активностите кои ги преземале општините и средствата кои ги обезбедиле во областа на здравствена заштита, социјална и детска заштита и образование се прикажани одделно во овој извештај.

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

3.1.1. Надлежностите на општината во делот на здравствената заштита, дефинирани со Законот за локална самоуправа и со Законот за заштита на населението од заразни болести се наведени во точка 1.3. од овој извештај.

Надлежноста на општините во делот на спроведувањето на општите мерки за заштита на населението од заразни болести во најголем дел се опфатени во програмските активности во делот на комунални дејности и се однесуваат на обезбедување на вода за пиење, третман на отпад и дезинфекција на јавните простори. Со ревизијата утврдивме дека општините на својата територија, преку редовно извршување на своите надлежности опфатени со комунални дејности обезбедиле исполнување на општите мерки за заштита од заразни болести. Преку ЈКП редовно е вршена испорака на вода за пиење, третман на отпадни води и отпад, како и дезинфекција на јавните површини.

Спроведувањето на промоција на здравјето и превенција од заразните болести на своето подрачје, општините го вршат со средства од својот буџет, а во соработка со Центрите за јавно здравје и со други органи и организации. Општините вршат надзор над состојбата и движењето на заразните болести преку размена на информации со надлежниот центар за јавно здравје.

Ревизијата утврди дека општините обезбедиле следење на состојбата односно редовно добивале информации за епидемиолошката состојба од КОВИД-19 и можеле да прават проценки и креираат мерки за преземање на активности. Најголем дел од активностите кои ги преземале се однесуваат на: промоција на јавното здравје, информирање на населението за актуелната состојба во општината и укажување за почитување на мерките за лична заштита. За овие активности општините редовно информирале на своите веб страници, објавувале известувања и соопштенија на јавни места и по медиуми.

Покрај овие активности од сопствени средства или од донации од правни лица извршени се набавки на средства за лична заштита за населението (маски, средства за дезинфекција, визири, ракавици и сл.) и истите се поделени на јавни места на населението, односно утврдивме дека:

- Општина Струмица со Одлука на советот³⁷ издвоила од сопствениот Буџет 1.000 илјади денари³⁸ финансиски средства кои и ги префрлиле на ЈЗУ „Општа болница“ Струмица за справување со пандемијата.
- Општина Велес има донесено Решение³⁹ за одобрување на финансиски средства во висина од 150 илјади денари на име помош на ЈЗУ „Општа Болница“-Велес за набавка на кислородни концентратори и Решение⁴⁰ за набавка на заштитни средства во висина од 287 илјади денари. Општината обезбедила донации во висина од 878 илјади денари, од кои 584 илјади денари за опремување на пунктот за вакцинација лоциран во

³⁷ Бр.08-6533/1 од 12.11.2020 година

³⁸ 500 илјади од програмата ДО-Градоначалник и 500 илјади од програмата А0-Совет на општината

³⁹ Бр.08-4280/1 од 10.11.2020 година

⁴⁰ Бр.08-1572/9 од 27.05.2020 година

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

спортска училишна сала и 294 илјади денари во медицинска опрема која е донирана на болницата.

- Општина Гостивар обезбедила донација во средства за лична заштита од правно лице, во вкупен износ од 182 илјади денари. Средствата се поделени на граѓаните на јавни места.
- Општина Куманово од сопствени приходи набавила стоки за лична заштита и превенција од пандемијата, (маски, одеа, обувки и средства за дезинфекција) за граѓаните и институциите изложени на дополнителен ризик од пандемијата во вкупен износ од 4.924 илјади денари.
- Општина Богданци за ЈЗУ Општа болница со проширена дејност-Гевгелија, за ковид центарот извршила набавка на кислород во вредност од 130 илјади денари.
- Врз основа на Одлука од Советот на Општина Студеничани⁴¹, како помош во справување со влијанието на здравствено-економската криза предизвикана од вирусот КОВИД – 19, на Министерството за здравство на Република Северна Македонија, без надомест, отстапено (донирано) е санитарско возило.

Со извршените споредбени анализи утврдивме дека во 2020 година, општините во Република Северна Македонија преку програмата за унапредување на здравствената заштита реализирале расходи во вкупен износ од 13.528 илјади денари, кои во вкупните расходи не учествуваат ниту со 1% и се на исто ниво како и во 2019 година во износ од 13.568 илјади денари.

Ваквата состојба упатува дека остварените приходи во основниот буџет, кои се распределени за оваа намена се незначителни, а општините не извршиле соодветни дополнителни програмски и економски пренамени на средства во функција на давање на дополнителни услуги на граѓаните во делот на здравствена заштита во услови на пандемија.

3.1.2. Во делот на образование, општините се надлежни за основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со закон, организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови.

Поради пандемијата во 2020 година наставата во основните и средните училишта се одржуваше од далечина. Според податоците од Државниот завод за статистика⁴² во Република Северна Македонија има 981 редовни основни училишта во кои работат 18.221 наставници⁴³ и учат 187.240 деца и 130 редовни средни училишта во кои работат 7.345 наставници и учат 69.980 деца. Во истиот период во Република Северна Македонија има 481 малолетно лице кое има

⁴¹ бр.08-278/2 од 19.03.2020 година

⁴² Податоците се за учебната година 2019/2020

⁴³ Платите за наставниците во основно и средно образование се обезбедуваат од централниот буџет преку блок дотации

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

40

1. _____
2. _____
3. _____

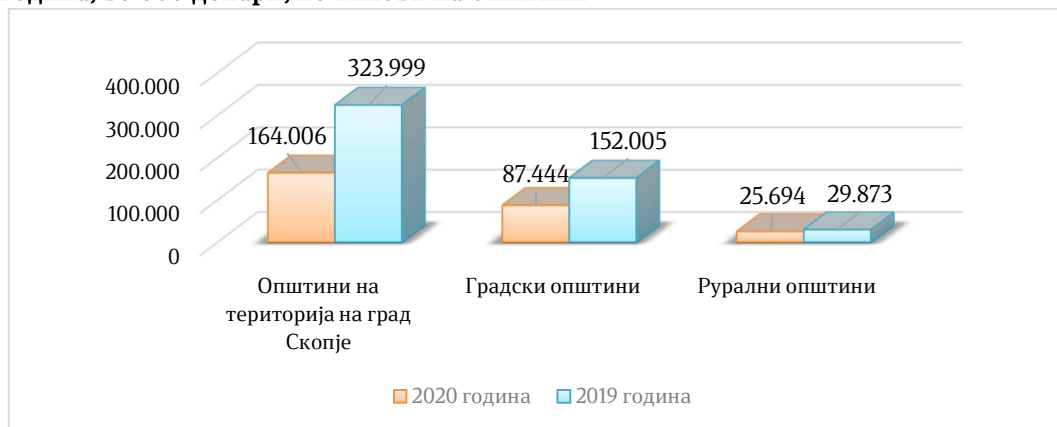
**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

право на парична социјална помош од државата и 32.345 носители на домаќинства кои од државата, користат гарантирана минимална помош. Имајќи ги предвид состојбите на социјално загрозени лица кои користат паричен надомест, дел од учениците не беа во можност да ја следат наставата од далечина, поради немање на соодветни материјални услови (интернет, компјутер, таблет, паметен телефон).

Со ревизијата како преземени мерки за надминување на проблемите околу организирање на настава од далечина утврдивме дека шест општини реализирале набавка на ИТ опрема во вкупна вредност од 21.512 илјади денари, од кои: 1.299 илјади денари Општина Велес, 16.715 илјади денари Општина Прилеп, 216 илјади денари Општина Кавадарци, 840 илјади денари Општина Гостивар, 128 илјади денари Општина Неготино и 2.314 илјади денари Општина Кисела Вода. Покрај набавената ИТ опрема Кисела Вода од правни лица има обезбедено и донации во вкупна вредност од 472 илјади денари.

Со примена на ревизорски техники утврдивме дека средствата од сопствените приходи кои општините во 2020 година ги потрошиле во областа на образованието се во вкупен износ од 277.144 илјади денари и нивното учество во вкупните расходи изнесува 2%. Во однос на 2019 година истите бележат намалување од околу 45%. Намалувањето на реализираните средства од програмата за образование се забележува во сите типови на општини и истото е прикажано во графикон бр.15

Графикон бр.15 Исплатени средства по програми за образование во 2020 и 2019 година, во 000 денари, по типови на општини



Реализираните средства за финансирање на активности во областа на образованието упатуваат дека општините не располагаат со доволни сопствени приходи за финансирање на оваа дејност. Освен обезбедените донации, како прв сервис на граѓаните во вакви услови истите не направиле соодветни програмски прилагодувања со цел преку соодветни процедури и мерки да го помогнат локалното население, што влијае $\frac{1}{4}$ од испитаниците да ги перципираат како недоволни услугите кои општините ги обезбедиле во оваа област.

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

3.1.3. Вршењето на надлежностите на општините во делот на социјалната заштита и заштита на децата се во согласност со Националната програма за развој на социјалната заштита. На општините дадена им е можност за донесување на развојни програми за специфичните потреби од социјална заштита на граѓаните од своето подрачје и можност за преземање на основачките права на центрите за дневно и привремено згрижување. Општините, не располагаат со административни капацитети за мапирање на социјалните проблеми во својата општина и финансиски средства за преземање на ефикасни мерки и активности. Во систематизациите на голем број општински администрации, не се предвидени сектори/одделенија за социјална заштита и многу ретко во општините има вработено социјален работник.

Со ревизијата утврдивме дека во делот на социјалната заштита со цел помош на локалното население, некои општини преземале одредени активности, кои се однесуваат на:

- субвенционирање на дел од трошоците за комунални услуги на социјално загрозувани лица⁴⁴;
- волонтерски во соработка со Црвениот крст, набавка и достава на храна и лекови на стари лица, болни лица и лица во изолација⁴⁵ и
- обезбедување на донации во стоки од правни лица и нивна дистрибуција до социјално ранливи категории на граѓани⁴⁶.

Според податоците на Државниот завод за статистика, во 2020 година, вкупниот број на малолетни корисници на социјална заштита изнесува 16.262, додека вкупниот број на полнолетни корисници на социјална заштита е 49.263. Од вкупните права на социјална заштита кај малолетните корисници, најголемо учество имаат услугите на социјална работа⁴⁷ кои изнесуваат 52,3%, додека од вкупните права на социјална заштита кај полнолетните корисници, најголемо учество имаат услугите за социјална заштита⁴⁸ кои изнесуваат 87,4%. Во 2020 година, 32.345 носители на домаќинства (број на домаќинства) биле корисници на социјална парична помош, додека во 2019 година нивниот број изнесувал 22.126, што укажува на тоа дека пандемијата значително го зголемила бројот на социјално загрозувани семејства.

Со ревизијата утврдивме дека вкупните реализирани расходи на општините во 2020 година за социјална заштита изнесуваат 185.091 илјада денари и имаат незначително учество од 1% во вкупните расходи. Во однос на 2019 година истите бележат зголемување од 20%. Општините на територијата на градот Скопје како и руралните општини ги зголемиле средствата за социјална заштита во однос на

⁴⁴ Општина Куманово субвенционирала трошоци за комунални услуги на лица кои имаат статус на: самохрани родители и стечајни работници, за што исплатила средства во износ од 2.123 илјади денари

⁴⁵ Сите општини во Република Северна Македонија

⁴⁶ Велес, Прилеп, Струмица, Тетово, Гостивар, Гевгелија, Пробиштип

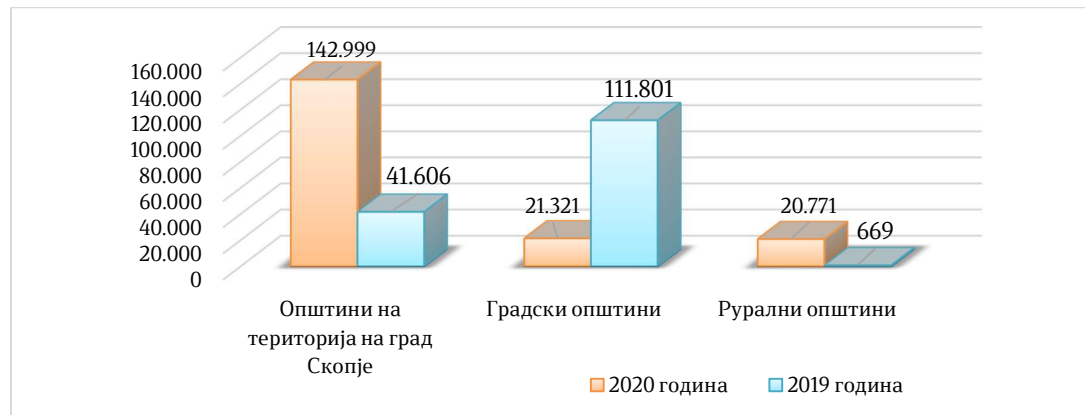
⁴⁷ Помош во средување на брачни и вонбрачни семејни односи, категоризација и др. услуги на социјална работа

⁴⁸ Опфаќаат старателство, сместување во семејство и институции, права на социјална парична помош и друга помош и услуги на социјална заштита

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

претходната година, додека градските општини за време на пандемијата, значително ги намалиле средствата за програми за социјална заштита.

Графикон бр.16 Исплатени средства по програми за социјална заштита во 2020 и 2019 година, во 000 денари, по типови на општини



Имајќи предвид дека вкупните реализирани расходи од програмите за социјална заштита се незначителни во однос на вкупните расходи, очекувано е ¼ од испитаниците да ги перципираат како недоволни услугите кои општините ги обезбедиле во областа на социјална заштита.

3.2. Пандемијата предизвикана од вирусот КОВИД-19 ги погоди сите сектори на локално ниво. Координацијата на одговорот на здравствената криза предизвикана од пандемијата, од самиот почеток е централно реализирана, но општините, како прв сервис на граѓаните имаат клучна улога во реализацијата на непосредниот одговор на своето подрачје, преку преземање на брзи мерки за справување со ситуацијата. Општините во услови на ограничени финансиски и административни ресурси согласно своите надлежности требаат да испорачаат квалитетни услуги кон граѓаните за да им овозможат задоволство од припадноста во средината.

Обезбедувањето на квалитетни услуги зависи од бројни детерминанти меѓу кои:

- Пристап до услугата: физичката пристапност на локацијата на услугата и колку лесно граѓанинот може да се снајде на патот до услугата;
- Достапност на услугата: пристапот на корисникот до објектите, вработените и стоките поврзани со услугата;
- Комуникација: можноста на давателите на услугите да комуницираат со корисникот на услугата на разбирлив начин, односно јасност, целосност и точност на усните и писмените информации кои му се даваат на корисникот на услугите и способноста на вработените да го сослушаат и разберат корисникот на услугата и
- Одговорност: брзина и навременост на извршување на услугата.

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата“**

Во текот на пандемиската година и покрај ограничените административни капацитети поради воведување на ротации на вработените, изоляции на заболени и воведени мерки на карантин, општините во Република Северна Македонија, во делот на почитување на достапност на граѓаните за нивните потреби на скала од 1 до 5⁴⁹, обезбедиле просечна оценка од 2,9.

Графикон бр.17 Дали Вашата општина беше достапна за вашите потреби за време на пандемијата?

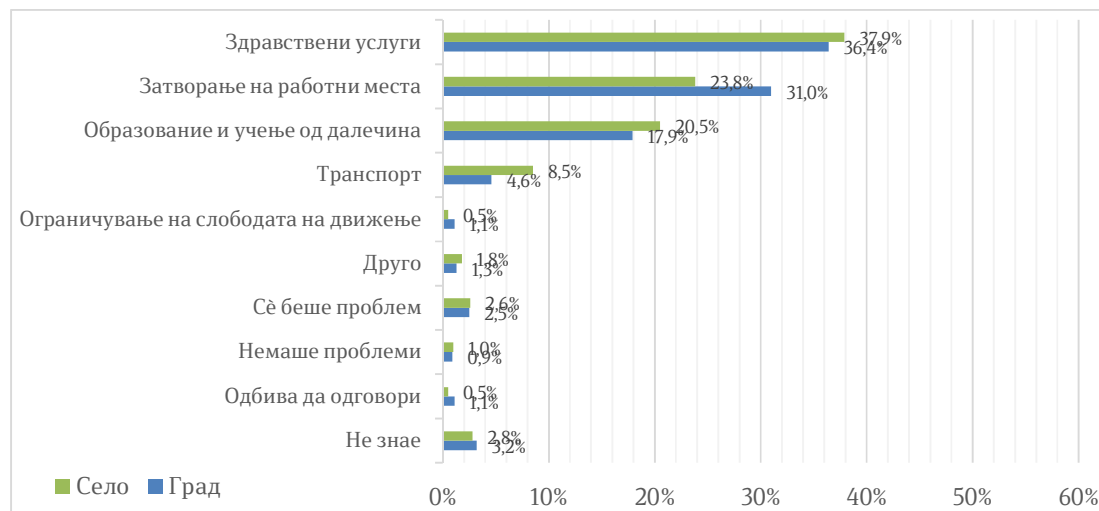


Перцепцијата на испитаниците за достапноста на општината за потребите на граѓаните е прикажана во графикон бр.17. покажува дека 33% од граѓаните оценуваат дека нивната општина била достапна, додека за 37% истата не била достапна за време на пандемијата. Речиси една петтина од граѓаните (18%) сметаат дека

општината во која живеат не била ниту достапна, ниту недостапна за нивните потреби за време на пандемијата, додека пак 1 од 10 граѓани немаат одговор на прашањето за достапноста на својата општина за време на пандемијата.

Имајќи предвид дека со пандемијата предизвикана од вирусот КОВИД-19 најмногу е погоден здравствениот и економскиот сектор, очекувани се одговорите на испитаниците за најголемите проблеми со кои се соочиле во текот на 2020 година, прикажани во графикон бр.18.

Графикон бр.18. Првиот најголем проблем со кој се соочуваа жителите на Вашата општина за време на пандемијата?



⁴⁹ 1 значи „воопшто не беше достапна“, а 5 значи „целосно беше достапна“

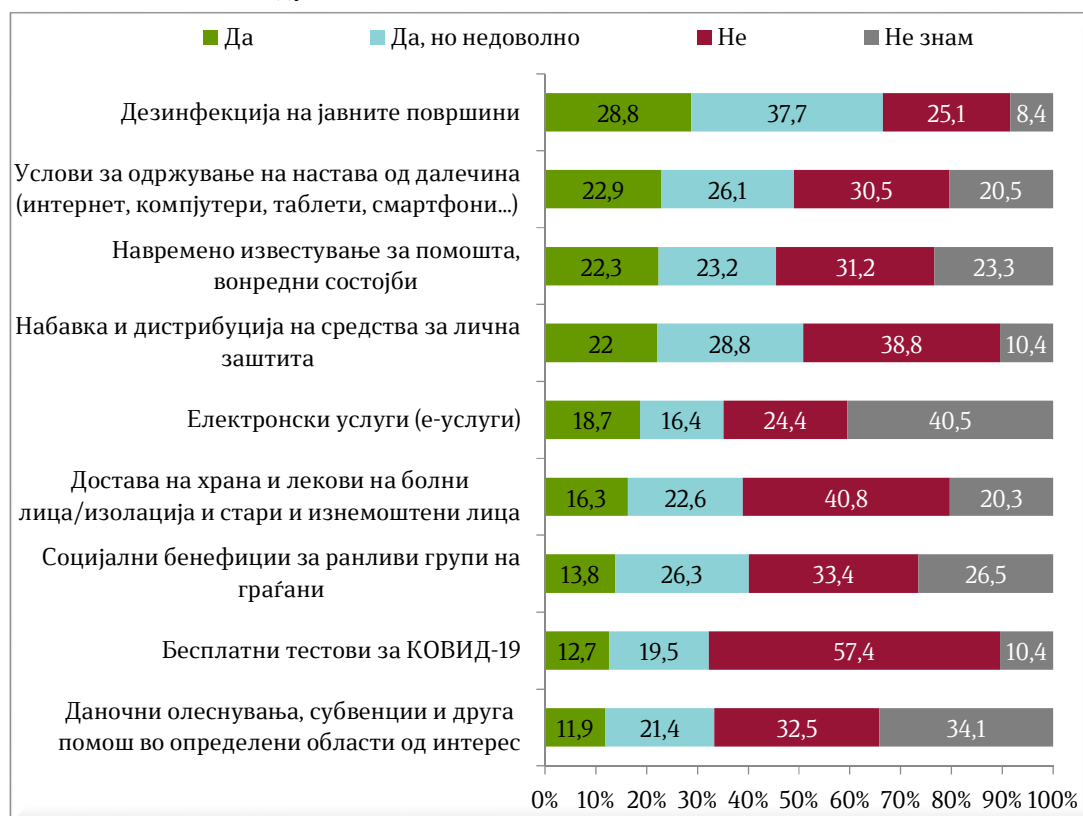
1. _____
2. _____
3. _____

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

Податоците од извршената анкета, укажуваат дека најголеми проблеми за граѓаните како во руралните, така и во градските општини во време на пандемијата биле здравствените услуги, затворањето на работни места и начинот на спроведување на наставата преку т.н. „учење од далечина“.

Согласно надлежностите кои ги имаат во функција на задоволување на потребите на граѓаните општините преземале активности во повеќе области на дејствување. Според анкетата, што може да види од графикон бр.18 перцепцијата на граѓаните е дека најмногу мерки се преземени во делот на спроведување на општите мерки за заштита од заразни болести, обезбедување на услови за одржување на настава од далечина, набавка и дистрибуција на средства за лична заштита и хигиена и известување за актуелните состојби.

Графикон бр.19 Дали за време на пандемијата, Вашата општина преземаше мерки и активности во обезбедување на...?



Граѓаните се најзадоволни од мерките и активностите преземени за дезинфекција на јавни простори, при што 29% од испитаниците изјавиле дека нивната општина преземала мерки и активности во таа насока. Веднаш по неа, следуваат мерките и активностите во обезбедување на услови за одржување на настава од далечина (интернет, компјутери, таблети, смартфони) (23%), навремено известување за помошта и вонредните состојби (22%) и набавка и дистрибуција на средства за лична заштита (22%).

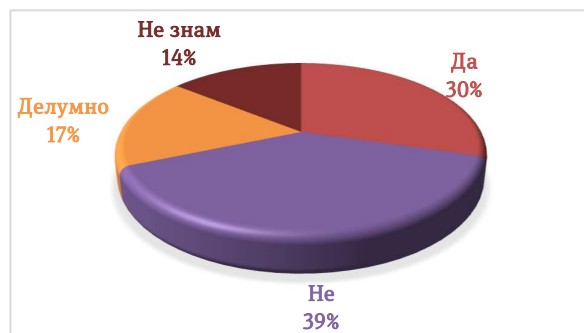
**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

Најчесто граѓаните изјавиле дека општините не преземале мерки за обезбедување на бесплатни тестови за КОВИД-19 (57%), достава на храна и лекови на болни лица (во изолација) и стари и изнемоштени лица (41%), како и кај набавката и дистрибуцијата на средства за лична заштита (39%).

Високи процент на одговори „не знам“, особено се поврзани со обезбедувањето на електронски услуги од страна на општината (40%), даночни олеснувања и субвенции (34%) и социјални бенефиции за ранливи групи на граѓани (26%). Дека ЕЛС не ги користат веб порталите како алатка за информирање на граѓаните, а уште помалку како средство за обезбедување одредена информација за услугите и за давање административна или јавна услуга, односно не е овозможено редовно информирање на јавноста за услугите кои ги обезбедуваат општините е нотирано и во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за извршена ревизија на информациски системи како ревизија на успешност на тема - „Квалитетот на услугите кои ги даваат ЕЛС преку своите веб портали“⁵⁰.

Една од детерминантите на квалитет на услугите претставува одговорноста, под која се подразбира брзина и навременост на извршување на услугата. Вкупната просечна оценка за навременоста во испораката на услугите од општината за време на пандемијата, на скала од 1 до 5, изнесува 2,8. Учеството на одговорите на испитаниците од перцепцијата за навременост во испораката на услугите од општината во време на пандемија е дадено во графикон бр. 19

Графикон бр.20 Одговори на испитаниците на прашањето: Дали испораката на услугите од општината за време на пандемијата беа навремени?



Анализата на податоците покажува дека мнозинството испитаници сметаат дека испорачаните услуги од општината за време на пандемијата не биле навремени (39%), а 30% сметаат дека истите биле навремени.

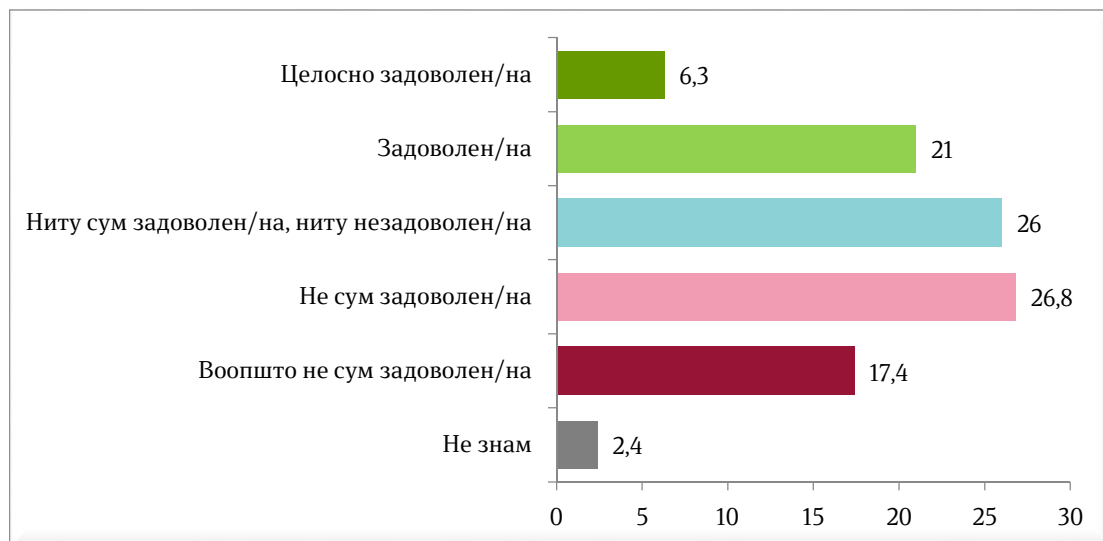
3.3. Управувањето со задоволството на корисниците на услугите, претставува неопходност за општините како даватели на јавни услуги, за да се види дали ги прават вистинските работи и дали работите ги прават како што треба. Ова не е секогаш лесно да се постигне, поради природата на „клиентот“ како и природата на јавните услуги. Граѓаните/корисниците на услугите имаат различни лица и различни улоги. Понекогаш тие се корисници на извршени услуги, а понекогаш тие имаат својство на граѓани кога плаќаат даноци, мораат да почитуваат правила итн.

⁵⁰ Број: 23-521/85 од 08.06.2021

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

Оценката за задоволството на граѓаните од квалитетот на услугите кои ги уживаат од општината е значајно за нејзиниот развој. Сознанијата за потребите и очекувањата на граѓаните и нивното исполнување, доведува до позадоволни граѓани и поефикасно и поефективно извршување на општинските услуги. Податоците од спроведената анкета укажуваат дека на скала од 1 до 5, вкупната просечна оценка за задоволството од квалитетот на услугите обезбедени од општината за време на пандемијата изнесува 2,7. Скоро идентична е и оценката и за задоволството од квалитетот на услугите обезбедени од општината во отсуство на пандемијата и истата изнесува 2.75.

Графикон бр. 21 Генерално задоволни граѓани од квалитетот на услугите обезбедени од општината за време на пандемијата



Задоволство од квалитетот на општинските услуги во време на пандемијата изјавиле 27% од граѓаните, 44% изјавиле незадоволство, а 26% изјавиле дека не се ниту задоволни, ниту незадоволни од квалитетот на услугите обезбедени од општината за време на пандемијата, додека во отсуство на пандемијата 30% од граѓаните се задоволни, 42% се незадоволни, а 28% се ниту задоволни, ниту незадоволни.

Задоволството односно незадоволството од услугите на општината согласно нејзините надлежности на скала од 1 до 5 е прикажано во графикон бр.22.

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

Графикон бр.22 Задоволство со услугите што ги добивате од Вашата општина



Незадоволството е највисоко кога станува збор за урбанистичкото планирање, каде речиси половина од испитаниците (47%) покажале незадоволство од оваа услуга. Одговорите се слични и во однос на заштитата на животната средина и природата (46% незадоволни) и здравствената заштита (45% незадоволни). Четири од десет испитаници изразиле незадоволство од социјалната заштита и заштита на децата, културата, спортот и рекреацијата и образованието.

Позитивните одговори преовладуваат само во однос на комуналните услуги (41%) и противпожарната заштита (38%), но и во однос на овие две услуги речиси една третина од испитаниците одговориле дека не се задоволни од истите.

Утврдените состојби упатуваат дека општините со своите административни и финансиски ресурси не обезбедуваат доволно квалитетни услуги во значаен дел од областите на дејствување за кои се надлежни и кои имаат големо влијание врз квалитетот на живот на локалното население.

Планови на локално ниво за пост-кризно опоравување

- 4.1. Во услови на зголемена потреба за брзо економско опоравување од последиците предизвикани од пандемијата на КОВИД 19 и подобрување на квалитетот на живеење во ново настанатите услови, неопходно е сеопфатно планирање, организирање и спроведување на пост-кризната обнова или опоравување на општините со фокус на потребата од надминување на последиците и преземање на потребни мерки за превенција. Во Законот за управување со кризи е утврдена обврска на општините да донесат Програма за ревитализација на општината по елиминирањето на кризата.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

48

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

Со ревизијата утврдивме дека општините немаат преземено активности за подготовка на соодветен план за обнова (опоравување) или излезна стратегија од кризата предизвикана од КОВИД-19. Истите немаат изготвено сеопфатна анализа во која ќе ги идентификуваат клучните социо-економски влијанија на кризата, врз основа на која би креирале мерки и активности за дејствување со цел задоволување на потребите на граѓаните, пред се на ранливите групи кои најмногу беа погодени од пандемијата, како и обезбедување на финансиска стабилност.

Ваквата состојба влијае за ефикасно и ефективно опоравување на општините, градењето на отпорност на општините и обезбедувањето на одржливо опкружување за економски инвестиции и развој.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

49

Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “

IV. ЗАКЛУЧОК

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Стегнавме разумно уверување дека остварените сопствени приходи на општините во пандемиската 2020 година бележат намалување од 15,2% во однос на претходната година и нивниот износ од 8 илјади денари по глава на жител, не е доволен за креирање на ефикасни политики на локално ниво и нивно ефективно спроведување со цел обезбедување на квалитетни услуги за граѓаните, дотолку повеќе што $\frac{1}{3}$ од нив се користи за потребите на органите на општината.

Во Република Северна Македонија отсуствува Национална стратегија за намалување на ризици од катастрофи во која ќе бидат јасно дефинирани приоритетите и стратешките цели на национално ниво, што не дава солидна основа за планирање на ефикасна и ефективна политика за намалување на последиците од катастрофи и јакнење на отпорноста при кризни ситуации, епидемии, пандемии и сл. Управувањето со кризи и заштита и спасување е уредено преку два независни системи на дејствување, а поставеноста на системот и не спроведениот процес на децентрализација во областа на здравствената заштита не овозможува општините да преземаат брзи и самостојни мерки за помош и заштита на населението во услови на пандемија.

Во буџетскиот процес не е обезбедено почитување на принципите на партиципативност и транспарентност, што не претставува солидна основа за донесување на граѓански буџет во кои ќе бидат вклучени интересите и потребите на засегнатите страни. Само 5% од граѓаните биле консултирани од нивната општина при изготвување на општински буџети и програми, додека 39% сметаат дека во буџетот на општината не се вклучени потребите на жителите на општината. Кај 22% од општините отсуствува стратешкото планирање, со јасно дефинирани приоритети и стратешки цели кои треба да бидат во функција на подготовка на годишните програми со конкретни активности со цел развој на општината и задоволување на потребите на граѓаните. Неизвршените/ненавремено извршените ребаланси на буџетите, односно прилагодувања на расходите согласно остварените приходи, кои во 2020 година се во висина од 70% од планираните, резултираат со зголемено учество на обврските во сопствените приходи за 7% во однос на претходната година. Зголемените обврски и рапидното зголемување на приходите од задолжување од 85% во однос на претходната година, во услови на продолжена здравствена и економска криза, не обезбедуваат уверување за финансиска стабилност и одржливост на општините, додека помалку остварените приходи од планираните, ја ограничуваат можноста на општините да испорачаат соодветни услуги кон граѓаните.

Програмските и економските прилагодувања на буџетите, не се во насока на преземање на дополнителни активности за задоволување на потребите на граѓаните кои во периодот на пандемија најмногу се од областа на здравството, образованието и социјална заштита. Средствата што општините ги потрошиле во областа на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

50

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

образованието од 2%, социјалната заштита од 1% и здравствената заштита под 1% се незначителни во однос на вкупните расходи, што покажуваат и резултатите од извршената Анкета. Така, најголем проблем за граѓаните како во руралните, така и во градските општини во време на пандемијата претставувале здравствените услуги, затворањето на работните места и начинот на спроведување на наставата преку т.н. „учење од далечина“, што резултира перцепцијата на граѓаните од квалитетот на општинските услуги во време на пандемија да биде со просечна оценка 2.7, (на скала од 1 до 5).

Општините немаат преземено активности за изработка на планови за пост кризно опоравување, во насока на надминување на здравствените и социоекономските последици од пандемијата, што упатува на недостаток на визија за опоравување и мерки за прилагодување, финансиска стабилност и градење на отпорност на општините, кои треба да обезбедат одржливо опкружување за економски инвестиции и развој.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

51

**Конечен извештај на Ревизија на успешност
„Сопствените приходи на општините за обезбедување квалитетни услуги
на граѓаните за време на пандемијата “**

V. ПРЕПОРАКИ

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање мерки за надминување на истите. Препораките произлезени од оваа ревизија се во функција на подобрување и унапредување на работата на општините за обезбедување на средства за испорака на квалитетни услуги кон граѓаните.

Владата на Република Северна Македонија да ги задолжи ресорните министерства да преземат активности за:

1. Донесување на Национална стратегија за намалување ризици од катастрофи. (точка 1.1.)
2. Донесување на Закон за вонредна состојба. (точка 1.2.)
3. Интензивирање на активностите за воспоставување на интегриран систем за управување со кризи и заштита и спасување. (точка 1.2.)
4. Преиспитување на надлежноста на општините во делот на здравствената заштита и заштита и спасување во Законот за локалната самоуправа и материјалните закони. (точка 1.3.)

Министерството за локална самоуправа да преземе активности за:

5. Анализа на способноста на општините да ги реализираат законски утврдените надлежности и врз основа на истата да се преиспита моделот на децентрализација во функција на прилагодување на надлежностите согласно потенцијалите/ресурсите на општините. (точки 2.5. и 3.1.)

Единиците за локална самоуправа да преземат активности за:

6. Утврдување на механизам за вклучување на локалното население во изготвувањето на општинските стратешки планови и програми. (точка 2.2.)
7. Прилагодувања на буџетот согласно остварените приходи и расходи во финансиски планови. (точка 2.3.)
8. Мерење на задоволството на граѓаните за квалитетот на живот во општината и насочување на средства во програмски активности за задоволување на нивните потреби. (точки 3.2 и 3.3.)
9. Соработка со ресорните министерства во подготовка на стратешките и програмски документи. (точка 2.1.)
10. Зајакнување на сопствените административни капацитети и оперативни бази за администрирање и наплата на даночните приходи. (точка 2.5.)
11. Проценка на влијанијата на кризите и планови за пост кризно опоравување. (точка 4.1.)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

52



Република Северна Македонија

Министерство за локална самоуправа

Бр. 08-98/2

31-01-2023 2022 година

ДО ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - РЕПУБЛИКА E MACEDONIE SE VEREJAT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËTOR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - SHKUP

ПРЕДМЕТ: Известување

ВРСКА: Ваш допис бр. 16-21/6 од 05.01.2023 година

Примено: Prilozh me:			
06.02.2023			
Орг. Едини. Nj. Org.	Број Nr.	Прилог: Shlojcb:	Вредност: Vlera:
	16-21/10		

Во врска со вашиот допис под наведениот број и дата, со кој до Министерството за локална самоуправа го доставивте Нацрт извештајот за извршена ревизија на успешност на тема „Сопствените приходи на општините за обезбедување на квалитетни услуги на граѓаните за време на пандемија“, Министерството за локална самоуправа ве известува дека нема забелешки по текстот на Нацрт Извештајот.

Во однос на дадената препорака за Министерството за локална самоуправа „Анализа на способноста на општините да ги реализираат законски утврдените надлежности и врз основа на истата да се преиспита моделот на децентрализација во функција на прилагодување на надлежностите согласно потенцијалите/ресурсите на општините“, како и препораката дадена на ресорните министерства коишто во соработка со Владата на Република Северна Македонија треба да преземат активности наведени во четирите точки од првата препорака, Министерството за локална самоуправа ве известуваме дека наведените препораки ќе ги имаме во предвид во нашето понатамошно свое делување во рамките на политиката на Владата на Република Северна Македонија за развој на системот на локалната самоуправа.

Новата Програма за одржлив локален развој и децентрализација за периодот 2021-2026 година, којашто е усвоена од страна на Владата на Република Северна Македонија, како и усвојувањето на првиот тригодишен акциски план за спроведување на Програмата, создаваат позитивна околина за реформа на системот на локалната самоуправа во земјата.

Програмата е сопфатен плански документ којшто на среден рок ги идентификува целите и приоритетите за развој на локалната самоуправа и за спроведување на процесот на децентрализација.



Република Северна Македонија

Министерство за локална самоуправа

Мерките и приоритетите кои се утврдени во Програмата навлегуваат во сите области на делување на локалната самоуправа – нормативната рамка, фискалната децентрализација, локалниот економски развој, основното и средното образование, социјалната заштита, култура, спортот и рекреацијата, урбанистичкото планирање, заштитата на животната средина, системот за превенција, рано предупредување, подготвеност, одговор и опоравок од природни и од човек предизвикани несреќи и катастрофи, како и мерки кои се однесуваат на унапредување на моделот на децентрализација во здравствената заштита.

Со оглед дека процесот на децентрализација е мултисекторски и предуслов за негово спроведување е воспоставување на цврсто партнерство и соработка на сите чинители, спроведувањето на Програмата наложува потреба од вклучување и посветеност на сите министерства, агенции и фондови кои се непосредно инволвирани во процесот на децентрализација и остваруваат директно влијание врз локалниот развој како и на единиците на локалната самоуправа и други засегнати страни.

Како резултат на владината заложба за имплементација на приоритетите за локален развој коишто се утврдени во новата Програма, обезбедено е кофинансирање од страна на Владата преку МЛС (за период од пет години) на втората фаза на Проектот „Зајакнување на општинските совети“, којшто ги имплементира УНДП во соработка со МЛС и МФ, Швајцарската Амбасада во Скопје/Швајцарската Агенција за развој и соработка. Проектот е започнат со работа и во негови рамки се преземаат низа активности кои се во функција на имплементација на приоритетите од Програмата и акцискиот план.

Во рамките на овој Проект, меѓудругите активности се спроведени и оценки на спроведувањето на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија и на Законот за финансирањето на единиците на локалната самоуправа, коишто заедно со претходно спроведените оценки на Законот за локалната самоуправа, Законот за градот Скопје, Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа и на Законот за меѓуопштинската соработка, треба да помогнат во идентификувањето на сите оние одредби од овие закони кои треба да се променат со цел да се подобри нивната примена.

Согласно природата на наведениот Нацрт ревизорски извештај, сметаме дека во понатамошно делување на сите засегнати страни особена



Република Северна Македонија

Министерство за локална самоуправа

важност ќе имаат наодите и препораките од оценката на Законот за финансирањето на единиците на локалната самоуправа, којашто е во завршна фаза, и којашто треба да резултира со соодветни насоки за понатамошни активности кои треба да се преземат со цел зајакнување на фискалните капацитети на единиците на локалната самоуправа, како и зголемување на одговорноста и транспарентноста во нивното работење. Во таа насока особено е битно и обезбедувањето на потребните услови и околина за успешно администрирање и наплата на сопствените приходи од страна на единиците на локалната самоуправа, кое ќе обезбеди постоење на финансиски понезависни единици на локалната самоуправа, коишто одржливо ќе се развиваат и ќе испорачуваат континуирани квалитетни услуги кон сите свои граѓани.

Од тие причини, Министерството за локална самоуправа се согласува дека се неопходни дополнителни анализи коишто неопходно е претходно да бидат подготвени како би можело да се пристапи кон посуштинска измени на Законот за локалната самоуправа, имајќи ја предвид неговата комплексност, којшто како системски закон уредува прашања кои се однесуваат на системот на локалната самоуправа.

Ви благодариме на соработката.

Со почит,
Министер за локална самоуправа,
Ристо Пенев



Подготвил: Сузана Најкова
Одобрил: Кирил Петков

**Одговор
на известување на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор**

На ден 06.02.2023 година добиено е известување по Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема „Сопствените приходи на општините за обезбедување на квалитетни услуги на граѓаните за време на пандемијата“ од Министерството за локална самоуправа број 08-98/2 од 31.01.2023 година, од раководното лице Ристо Пенев - министер за локална самоуправа, заведени во Државниот завод за ревизија под број 16-21/10 од 06.02.2023 година.

Ивестувањето со кое министерството **нема забелешки по текстот на Нацрт извештајот** е разгледано од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Во однос на дадената препорака за преземање на активности за анализа на способноста на општините да ги реализираат законски утврдените надлежности и врз основа на истата да се преиспита моделот на децентрализација во функција на прилагодување на надлежностите согласно потенцијалите /ресурсите на општините дадена за надминување на констатираните состојби во **точките 2.5. и 3.1.** како и препораките кои се однесуваат на ресорните министерства кои во соработка со Владата на Република Северна Македонија треба да преземат активности за надминување на состојбите констатирани во **точките 1.1., 1.2. и 1.3.,** министерството известува дека истите ќе ги има во предвид во натамошното свое делување во рамките на политиката на Владата на Република Северна Македонија за развој на системот на локалната самоуправа.

Исто така Министерството известува и за отпочнатите активности за спроведување на дадените препораки во Нацрт извештајот. Имено, од страна на Владата усвоена е Програма за одржлив локален развој и децентрализација за периодот 2021-2026 година и тригодишен акциски план за нејзина реализација, во која на среден рок се идентификувани целите и приоритетите за развој на локалната самоуправа и за спроведување на процесот на децентрализација. Утврдените мерки за реализација на оваа програма се однесуваат на сите области на делување на локалната самоуправа. Понатаму, се истакнува дека имајќи во предвид дека процесот на децентрализација е мулти секторски процес потребно е цврсто партнерство и соработка на сите инволвирани страни кои имаат директно влијание врз локалниот развој и единиците на локалната самоуправа. Истакната е важноста на наодите и препораките дадени во Нацрт извештајот за оценка на Законот за финансирање на локалната самоуправа кој е во завршна фаза и којшто треба да даде соодветни насоки за администрирање и финансирање од сопствените приходи во насока на независни единици на локалната самоуправа.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

1