



Република Северна Македонија

Министерство за локална самоуправа



РЕСУРСЕН ЦЕНТАР

за поддршка на развојот на општините

Патоказ за ефикасно локално управување



Подготвен од: Министерство за локална самоуправа,
Скопје, 2025 година

Поддржан од:



Влада на Република Северна Македонија



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Почитувани градоначалници,

Министерството за локална самоуправа и единиците на локалната самоуправа се потврдени партнери во развивањето на системот на локалната самоуправа во служба на граѓаните.

Со процесот на децентрализација, локалните власти се одговорни за имплементација на многу клучни политики коишто имаат директно влијание врз секојдневниот живот на граѓаните во општините.

Во овој систем на поделени надлежности каде што секој има своја улога и одговорности, Министерството за локална самоуправа и единиците на локалната самоуправа се меѓусебно поврзани и упатени едни на други во обезбедувањето на услугите од локална надлежност, согласно со пропишаните стандарди.

Одговорност на Министерството за локална самоуправа е да се грижи, пред сè, за нормативните услови, но и за ресурсите со кои локалната самоуправа ќе може со полн капацитет да ги извршува своите надлежности.

Овој прирачник е подготвен како практична поддршка во првите месеци од вашата работа, за побрзо и појасно насочување низ најважните процеси на локалното управување.

Работата на локално ниво никогаш не била лесна и таа бара одлуки секој ден. Многу често сте соочени со ограничени ресурси, но секогаш со обврска за резултати и отчетност пред граѓаните, кои вам ви го доверија својот глас за подобар и поквалитетен живот во своите општини.

Затоа ја имате поддршката од Министерството за локална самоуправа преку Ресурсниот центар каде што ќе можете да добиете експертиза и практични решенија. Заедно, преку



споделување знаење, преку соработка и континуирана поддршка ќе ги развиваме општините во современи, функционални и одржливи локални заедници.

Со воспоставувањето на Ресурсниот центар започнува ново поглавје во поддршката на локалниот развој, поглавје што ја потврдува целосната определба дека вистинскиот напредок започнува локално – чекор по чекор, мерка по мерка, резултат по резултат.

Прирачникот е само почеток на поддршката што ќе ви биде достапна за олеснување на работењето и донесувањето одлуки во секојдневните процеси.

Заедно, партнерски, ќе одговориме на предизвиците за унапредување на квалитетот на животот на граѓаните преку реални и видливи чекори што носат конкретна промена.

Со почит,
м-р Златко Перински
министер за локална самоуправа

ВОВЕД

Преземањето на функцијата градоначалник на општина, општина во градот Скопје и на Град Скопје, претставува суштински елемент на демократското управување и стабилноста на јавните институции. Овој процес е од клучно значење за обезбедување континуитет, стабилност и ефикасно функционирање на локалната самоуправа.

Постапката за преземање на власта се спроведува согласно со повеќе нормативни акти. За да се поедностави и да се систематизира оваа постапка, подготвен е овој **Прирачник**, кој претставува компилација на сите обврски што произлегуваат од позитивните законски прописи коишто го регулираат извршувањето на надлежностите на градоначалникот.

Основниот закон што го уредува работењето на градоначалникот е Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“ бр. 5/02, „Службен весник на РСМ“ бр. 202/24). Според овој закон, градоначалникот ја претставува и ја застапува општината, обезбедува правилно и законито користење, одржување и заштита на општинската сопственост, во согласност со законот и со статутот.

Во член 52 од истиот закон се утврдува дека новоизбраниот градоначалник ја презема должноста од својот претходник во рок од седум дена од денот на изборот.

Овој Прирачник ги сумира клучните постапки што секој новоизбран градоначалник треба да ги спроведе за да обезбеди успешен почеток на извршувањето на својот мандат. Се опфаќаат области, како што се: финансиското работење, фискалниот капацитет на општината, администрирањето на локалните даноци и такси, урбанистичкото планирање, инспекцискиот надзор, внатрешната ревизија, управувањето со човечките ресурси и други сегменти од значење за функционирањето на општината.



Прирачникот придонесува за поедноставување и усогласување на постапката за примопредавање на власта, преку интегрирано и практично групирање на сите законски обврски што произлегуваат од позитивните прописи. Со тоа се овозможува новоизбраниот градоначалник полесно да го организира почетокот на мандатот, да обезбеди законито и транспарентно управување и да ги постави темелите за ефективно и одговорно извршување на своите надлежности.

I ТРАНЗИЦИЈА НА ВЛАСТА НА ЛОКАЛНО НИВО

Транзицијата на власта на локално ниво, која практично претставува примопредавање на функцијата од градоначалникот кому му завршил мандатот, на градоначалникот кому му започнал мандатот, е активност насочена кон детално информирање на новоизбраниот градоначалник за состојбата на општината, во поглед на:

- бројот на вработени и бројот на ангажирани лица
- побарувањата и обврските на општината
- тужбените барања
- степенот на наплатените приходи / реализирани расходи,
- начинот на потврдување на финансиските трансакции
- капиталните инвестиции,
- имотот со кој располага општината
- правните субјекти формирани од општината,
- склучени договори за работи, стоки и услуги,
- активностите што треба да се преземат во наредниот период од областа на работењето на општината и потребата од изменување или дополнување на актите донесени од Советот на општината или, пак, предлагање нови акти.

Овие информации се од суштинско значење за успешен почеток на мандатот на новоизбраниот градоначалник.

I.1. Промени во Централниот регистар (законски застапник) и трезорската канцеларија (овластен потписник)

По започнувањето на мандатот на новиот градоначалник, потребно е да се спроведат чекори и постапки за правно регулирање на законскиот застапник на општината. Овој процес треба да се одвива со следниве чекори:

- Обезбедување Уверение за градоначалнички мандат;
- Промена на овластено лице на општината / општината во градот Скопје / Град Скопје во Централен регистар и обезбедување нова тековна состојба за општината;
- Донесување акт за овластени потписници (Решение), градоначалник – поединечно / други – колективно со два потписа;
- Поднесување потписни картони во трезор (за да се спроведе, согласно за ова постои утврдена постапка во Упатство за начинот на трезорско работење („Службен весник на РМ“ бр. 219/18 и „Службен весник на РСМ“ бр. 187/23);

Особено внимание треба да се посвети на следново:

- Изворните надлежности на општината / општините во градот Скопје / Град Скопје и правните субјекти формирани од **општината (види: Контролна листа и упатства за постапување на новоизбраните градоначалници);**
- Бројот на правните субјекти формирани од Советот на општината / општините во градот Скопје / Град Скопје и нивните надлежности и лицата одговорни за раководење и управување со овие правни субјекти;



- Динамиката и навременоста на доставување извештаи за работењето на правните субјекти формирани од општината / општините во градот Скопје / Град Скопје.

I.2 Задолжително запознавање со општинските акти и кадровската состојба

Во процесот на транзиција на власта, новоизбраниот градоначалник има обврска детално да се запознае со сите важечки општински акти што се во негова надлежност. Овие акти претставуваат основа за организациското и функционалното уредување на општината, општините во градот Скопје и на Град Скопје.

Задолжителното запознавање треба да се изврши со следниве документи:

- Правилник за систематизација на работните места;
- Преглед на организациската структура и бројот на планирани и пополнети работни места;
- Органограм на општината / општините во градот Скопје / Град Скопје, заедно со прегледот на организациската структура и кадарот;
- Преглед на формирани работни групи, комисии и други тела, нивните обврски, надлежности и степенот на реализација на делегираните задачи;
- Преглед на акти, кои согласно со законите што се во надлежност на општината требало да бидат донесени, но сè уште не се усвоени, а се од значење за уредување на изворните дејности на општината;

- Преглед на акти што требало да бидат изменети и дополнети, а се од интерес за унапредување на работењето и функционирањето на општината.

Покрај увидот во општинските акти, во процесот на примопредавање на функцијата градоначалникот мора да добие детални информации за сите активни ангажмани на лица вработени или ангажирани по различен основ, и тоа според следнава структура:

- Преглед на бројот на привремени вработувања и периодот на нивниот ангажман;
- Преглед на склучени договори на дело, со податоци за вредноста, времетраењето и усогласеноста со:
- Законот за трансформација во редовен работен однос („Службен весник на РМ“ бр. 20/15, 44/15 и „Службен весник на РСМ“ бр. 3/25), и
- Законот за облигационите односи („Службен весник на РМ“ бр. 18/2001, 78/2001, 4/2002, 59/2002, 5/2003, 84/2008, 81/2009, 161/2009, 123/2013, „Службен весник на РСМ“ бр. 215/2021, 154/2023, 220/2023, 209/2024);
- Преглед на склучени договори за волонтирање, нивната вредност, траење и усогласеност со:
- Законот за трансформација во редовен работен однос, и
- Законот за волонтерството („Службен весник на РМ“ бр. 85/07, 161/08, 147/15, „Службен весник на РСМ“ бр. 124/19, 103/21, 132/25).
- Преглед на активни колективни договори и други акти преземени преку Синдикална организација во рамките на општината и доследно следење и исполнување на правата и обврските преземени врз основа на колективен договор.



Дополнително, градоначалникот треба да добие детални информации за вработените и за ангажираните лица во сите институции каде што основач е општината, општините во градот Скопје или Град Скопје, вклучувајќи:

- јавни претпријатија,
- јавни установи,
- основни и средни училишта,
- други правни субјекти под надлежност на локалната самоуправа.

Овие податоци се од суштинско значење за воспоставување целосен увид во кадровската структура и за обезбедување законито, отчетно и ефективно управување со институциите во рамките на општината.

За обезбедување непречен тек на функционирањето на општината, градоначалникот како одговорно лице и овластен потписник, согласно со законската обврска од член 52 став 5, 6 и 7 од Законот за локална самоуправа, треба да определи кој од членовите на Советот ќе го заменува во случаи на спреченост или отсуство, во согласност со постапка утврдена со статутот. Решението се донесува во рок од 30/60 дена (рокот е определен во статутот) од денот на преземањето на функцијата. Со навремено исполнување на оваа обврска, градоначалникот ќе обезбеди непречен тек на функционирањето на општината, избегнувајќи го ризикот од правен вакуум во случај на негова спреченост или отсуство.

I.3 Ревизорски извештаи и постапување по ревизорските наоди

Градоначалникот треба да добие информации за спроведени ревизии од Државниот завод за ревизија, како и од внатрешната ревизија на ниво на општина и за сите институции каде што општината е основач, а воедно и да се запознае со ревизорските извештаи. Градоначалникот има обврска за постапување по утврдени наоди од ревизијата.

Подетално, при транзицијата на власта на локално ниво, градоначалникот треба да добие:

- Информации за конечните ревизорски извештаи од Државниот завод за ревизија;
- Информации за преземените мерки и активности по дадените препораки во конечните ревизорски извештаи;
- Извештаите од внатрешната ревизија;
- Информација дали се преземени мерки и активности по дадените препораки од внатрешната ревизија.

Ова е неопходно за правилно и навремено постапување на градоначалникот во однос на тековни ревизорски извештаи или ревизии во тек, за кои во иднина ќе бидат подготвени ревизорските извештаи.

I.4 Парични средства и вредносни картички

При преземањето на функцијата, градоначалникот треба да добие информација за:



- висината на паричните средства по видови сметки;
- состојбата – евентуално блокираните сметки;
- висината на средствата во благајните (благајна за готовина и благајна за ваучери
- разни видови вредносни картички за гориво и друг тип вредносни картички.

Овие информации се потребни за правилно менаџирање со општинските средства. Попрецизно, градоначалникот треба да добие информации за:

- Видовите сметки и нивните потписници;
- Состојбата на паричните средства на сметките на денот на преземањето на функцијата градоначалник (денарски/ девизни) потврдено со извод од трезор/НБРМ (за сметките што имаат салда, освен сметката 637, која постојано има салдо „0“);
- Евентуално блокираните сметки (доколку има блокирани сметки, да биде презентирана информација за висината на блокадата, основата за блокадата и дозволениот лимит на располагање);
- состојбата на дебитни и/или кредитни картички издадени на одговорните лица;
- состојбата на вредносни картички за гориво и друг тип вредносни картички доколку се користеле.

Оваа активност треба да се спроведе и кај јавните претпријатија, јавните установи, основни и средни училишта и други правни субјекти чиј основач е општината / општините во градот Скопје и Град Скопје.

I.5 Реализација на буџетот / финансиски план по програми/ потпрограми и ставки и сметки (вклучувајќи и сметка за донации)

Законот за буџетите во повеќе членови ги пропишува надлежностите и обврските на градоначалникот, меѓу кои и дека:

- Градоначалникот е одговорен за подготовка на буџетот на општината и за негово доставување до Советот на општината (член 27).
- Градоначалниците се одговорни пред Советот на општината за извршувањето на буџетите на општините (член 40).

Поаѓајќи од законските надлежности во областа на реализацијата на општинскиот буџет, новоизбраниот градоначалник треба да добие спектар на информации и документи поврзани со:

- Преглед на финансискиот план/реализација со денот на преземање на функцијата градоначалник по програми / потпрограми и ставки и конфирмирање / потврдување со извадок од трезор на Министерството за финансии за планирано/реализирано по програми/потпрограми/ставки и сметки;
- Преглед на степен на реализација на програми и развојни програми и потребата од нивно изменување и дополнување;
- Преиспитување на потребата од предлагање измени и дополнување на буџетот на општината / финансиски план / програма за работата на ЈП/ЈКП/ЈУ, итн.

Во функција на обезбедување целосна слика за состојбите на ниво на општина, на новоизбраниот градоначалник треба да му бидат презентирани истите информации и за јавните претпријатија, јавните установи, основните и средните училишта и други правни субјекти чиј основач е општината.



1.6 Администрирање на локални даноци, такси и надоместоци

Со цел обезбедување реална и сеопфатна слика за состојбите во областа на администрирањето на локалните даноци, такси и надоместоци, неопходно е новоизбраниот градоначалник да биде запознаен со клучните параметри и податоци што ја одразуваат моменталната состојба во оваа сфера.

За таа цел, потребно е да му бидат презентирани следниве информации:

- Број и структура на даночните обврзници;
- Висина на даночните стапки што се во примена на ниво на општина;
- Микро- и макролокации на ниво на општина (со соодветна географска и административна распределба);
- Спроведени процени и репроцени на имотот;
- Степен на ажурираност на базата на даночни обврзници;
- Преглед на планирани и реализирани даноци, такси и надоместоци — по одделни видови и по населени места;
- Информации и податоци за преземени активности за навремено и ефикасно администрирање на локалните даноци, такси и надоместоци;
- Информации за даночни ослободувања и/или олеснувања (со наведување на правниот основ и број на корисници).

Овие податоци се од суштинско значење за: **планирање на идните активности** во областа на локалните јавни приходи; **креирање реален и одржлив општински буџет**; **унапредување на наплатата** и финансиската дисциплина, како и за **ефикасно управување со приходите** во согласност со законските надлежности на општината.

I.7 Побарувања по сите основи (даноци, такси, надоместоци, закупнини)

Градоначалникот треба да добие информации за побарувањата на општината по сите основи, односно за побарувањата по основ на локалните даноци и такси, закупнини, надоместоци итн.

Овие информации му се неопходни на градоначалникот за преземање навремени мерки за наплата, како и утврдување мерки за евентуално отпишување на ненаплативите побарувањата. Покрај тоа, информациите за структурата на побарувањата, начинот и динамиката на нивна наплата се неопходни и при креирањето на општинскиот буџет и планирањето на идните активности.

Конкретно, при транзицијата на власта на локално ниво, градоначалникот во контекст на општинските побарувања, треба да ги добие следниве информации за:

- Утврдување на фактичката состојба на ненаплатени побарувања по сите основи (даноци (данок на имот, данок на наследство и подарок, данок на промет на недвижности), такси (пред сè, комунални такси за јавно осветлување), надоместок за уредување градежно земјиште, концесии, закупнини, итн.),
- Старосната структура на побарувањата, вклучувајќи ги и побарувањата од јавните претпријатија по основ на надоместок за одржување на јавната чистота;
- Преземени мерки за обезбедување на побарувањата и преземени мерки за наплата на побарувањата;
- Преглед на ненаплатени побарувања со објаснување на причините за нивната застареност.

Покрај за општината, градоначалникот треба да ги добие горенаведените информации и за јавните претпријатија, јавните



установи, основните и средните училишта и други правни субјекти чиј основач е општината.

1.8 Обврски (краткорочни и долгорочни)

Фактичката состојба на обврските на општината е една од значајните области за која градоначалникот мора да биде известен при транзицијата на власта.

Законската основа за задолжителноста на информирањето на градоначалникот за обврските на општината произлегува од повеќе закони, но основата е Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, поточно член број 30 - Извршување на буџетот, во кој меѓу другото е пропишано дека:

- За извршување на буџетот е одговорен градоначалникот на општината.
- Потписник на сметката на буџетот на општината е градоначалникот на општината или во негово отсуство, од него две овластени лица вработени во општинската администрација.
- Општината води евиденција на преземените обврски, која опфаќа пријавување, промена и поништување на пријавените преземени обврски, согласно со прописите за трезорско работење.

Информациите што треба да му бидат презентирани на новоизбраниот градоначалник треба да се однесуваат на:

- Фактичката состојба на обврските до денот на преземањето на функцијата градоначалник според нивната рочност (краткорочни/долгорочни; во земјата и во странство), поткрепени со договори, фактури, времени ситуации и доставени обрасци до трезор ПО1 (повеќегодишни обврски) и

О1 (обврски во тековната година) и по процена конфирмирање со деловните комитенти, вклучувајќи ги и меѓусебните обврски со јавните претпријатија, јавните установи, основните и средните училишта и други правни субјекти чиј основач е општината / општините во градот Скопје и Град Скопје (обезбедување квартални извештаи за ненамирани обврски К – 2);

- Фактичката состојба на обврски на име задолжувања/кредити/заеми (земјата и странство) и по можност потврдување со договори и амортизациски план (главнина и камата) (обезбедување квартални извештаи за задолжување на општината и јавните претпријатија – К-3);
- Податоци за висината на обврските преземени по основ на кредити во име на јавните претпријатија, а доделени од Министерството за финансии.

Покрај за општината, градоначалникот треба да ги добие горенаведените информации и за јавните претпријатија, јавните установи, основните и средните училишта и други правни субјекти чиј основач е општината.

I.9 Донации (домашни донатори и меѓународни), дотации од буџетот на државата и други капитални дотации од централната власт

Донациите, дотациите од буџетот на државата и другите капитални донации од централната власт се извори на финансирање на локалната власт, односно на општината. Поаѓајќи од законските одредби што ги регулираат надлежностите на градоначалникот, произлегува и обврската при транзицијата на власта на градоначалникот да му бидат презентирани спектар на информации од наведените области. Притоа, сетот на потребни информации се состои од:



Преглед на склучени договори за донации, намена, вредност, период на важење и степен на реализација;

- Преглед на извршени трансфери на име дотации од буџетот на РСМ;
- Преглед на склучени договори за дотации за одобрени проекти, намена, вредност, период на важење и степен на реализација;
- Преглед на склучени договори и степен на реализација на капиталните инвестиции финансирани со средства од буџетот на државата.

Овие информации се битни за планирање на идните активности, планирање на општинскиот буџет и реализација на средствата според планираните активности.

I.10 Доделување на договорите за јавни набавки и следење на нивната реализација

Менаџирањето на јавните ресурси подразбира високо ниво на транспарентност и отчетност, а јавните набавки се една од најчувствителните области.

Поради тоа, новоизбраниот градоначалник треба да биде информиран за состојбата со јавните набавки, како што се:

- Тековниот план за јавни набавки и неговата поврзаност со општинскиот буџет;
- Преглед на реализација на планот за јавни набавки и утврдување на потребата од негова измена и дополнување;
- Преглед на склучени договори за јавни набавки за работи, стоки и услуги со конкретни податоци за нивната реализација со време, количина, цена и вредност;

- Преиспитување на организацискиот облик за начинот на спроведување на постапките за јавни набавки и лица со положен испит за лице за јавни набавки;
- Делегирање на надлежности за следење на реализација на договорите за јавни набавки и доставување информации за потребата од распишување постапка за доделување договор за јавна набавка;
- Обезбедување информации и податоци за склучување договори за групна набавка на ниво на општина / општините во градот Скопје и Град Скопје и правните субјекти формирани од нив;
- Обезбедување преглед на квартална евиденција за набавки под вредносните прагови;
- Обезбедување податоци за примени банкарски гаранции.

Покрај за општината, градоначалникот треба да добие информации и за процесите и активностите поврзани со јавните набавки и за јавните претпријатија, јавните установи, основните и средните училишта и други правни субјекти чиј основач е општината.

I.11 Имот (материјални и нематеријални средства)

Новоизбраниот градоначалник треба да биде детално информиран за имотот, односно за материјалните и нематеријалните средства со кои располага општината. За таа цел, при трансферот на власта, потребно е да му бидат доставени следниве информации и документи:

- Преглед на недвижен имот во сопственост на општината (земјиште, објекти, деловни простории и друго);
- Евиденција за подвижен имот (возила, опрема, мебел, ИКТ-опрема и други материјални средства);



- Податоци за нематеријални средства (патенти, лиценци, софтверски решенија, права на интелектуална сопственост и сл.);
- Информации за дадени имоти под закуп, концесија или во јавно-приватно партнерство;
- Евиденција за имот којшто е предмет на судски или управни постапки;
- Тековни постапки за експропријација
- Извештај за состојбата на имотот и средствата согласно со последниот финансиски извештај.
- Последен извештај за извршен попис во општината и преземање мерки за организирање вонреден попис на материјални и нематеријални средства.

Овие информации се од суштинско значење за обезбедување транспарентност, континуитет и одговорно управување со општинскиот имот. Тие му овозможуваат на новоизбраниот градоначалник реален увид во вредноста, распределбата и начинот на користење на општинските ресурси.

I.12 Тужбени барања, тужби и извршни решенија

Општината, како институција во рамките на правниот систем, може да се јавува и како тужител и како тужена страна, во зависност од природата на правниот однос. Овие постапки произлегуваат од различни основи и се поврзани со тужбени барања, кои можат да претставуваат побарувања на општината или обврски кон трети лица, во зависност од улогата што ја има општината во конкретниот судски процес.

При транзицијата на власта на локално ниво, новоизбраниот градоначалник треба да биде детално запознаен со состојбата во врска со сите тужбени барања, судски постапки и извршни решенија што се однесуваат на општината. За таа цел, потребно е да му бидат презентирани податоци во следниов формат:

- Преглед на тужбени барања во кои општината / општините во градот Скопје, Град Скопје, ЈП, ЈКП, ЈУ и други субјекти се јавуваат како тужители / тужени страни со наведени информации за: основ, тужител, вредност на спорот и статус на извршување.
- Преглед на извршни пресуди во корист/на товар на општината / општините во градот Скопје, Град Скопје, ЈП, ЈКП, ЈУ и други субјекти, со наведени информации за: основ, тужител, вредност на спорот и статус на извршување.

Собраните и систематизирани информации од овие категории се од суштинско значење за правилно управување со тужбените побарувања и обврски на општината, како и за навремено и ефикасно постапување со цел спречување на можноста за создавање нови финансиски или правни обврски.

I.13 Финансиско управување и контрола

Процесот на транзиција на власта на локално ниво подразбира и презентирање информации од областа на финансиското управување и контрола на новоизбраниот градоначалник.

Финансиското управување и контрола е уредено со Законот за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор (Службен весник на РСМ бр.255/24) и претставува еден од клучните столбови на системот на внатрешна контрола во јавниот сектор.

Во јавните институции, вклучувајќи ги и општините, финансиското управување и контрола има централна улога во градењето транспарентност, отчетност и одговорност. Раководните лица се директно одговорни за воспоставување и одржување функционален систем на контрола, со што се обезбедува правилно користење на јавните ресурси и спречување неправилности, злоупотреби или нецелосно постигнување на целите на институцијата / општината.



Поради значењето на наведените аспекти, неопходно е новоизбраниот градоначалник детално да биде запознаен со воспоставениот систем на финансиско управување и контрола во општината. Овој систем обезбедува ефикасно, економично и законито користење на јавните средства, како и транспарентност и одговорност во работењето.

Запознавањето со финансиското управување и контрола се реализира преку презентирање информации за следниве елементи:

- Организациската единица задолжена за финансиски прашања и лицето назначено за раководител на таа единица;
- Воспоставените процедури за **ex-ante** и **ex-post** контроли;
- Примената на **Образец за стратегиски ризици** и **Образец за оперативни ризици**;
- Назначениот координатор и координаторот за оперативни ризици.

Воспоставениот систем за финансиско управување и контрола претставува стратегиски инструмент за добро управување, чија цел е обезбедување стабилно и одговорно управување со јавните ресурси. Поради тоа, посебно се нагласува потребата новоизбраниот градоначалник да биде целосно запознаен со функционирањето на овој систем и со улогите на вклучените субјекти.

I.14 Внатрешна ревизија

Внатрешната ревизија претставува независна, објективна и советодавна услуга дизајнирана да додаде вредност и да го подобри работењето на субјектот. Таа му помага на субјектот да ги оствари своите цели со воспоставување систематски, дисциплиниран пристап за оценување и подобрување на

ефективноста на процесите за управување со ризикот, контролата и управувањето.

На ниво на општини, внатрешната ревизија игра важна улога во обезбедувањето транспарентност, отчетност и рационално користење на јавните ресурси.

Новоизбраниот градоначалник треба детално да биде запознаен со информации за воспоставениот систем за внатрешна ревизија на ниво на општина, со презентирање информации за:

- Стратегиски план за внатрешна ревизија;
- Годишен план за ревизија;
- Ревизорски универзум (процена на ризици);
- Преглед на извршени внатрешни ревизии во 2023 / 2024 и 2025 година.

Внатрешната ревизија не е само административна обврска, туку стратегиски инструмент за добро управување на локално ниво, со што дополнително се потенцира потребата новоизбраниот градоначалник да биде запознаен со овој систем.

I.15 Урбанистичко планирање

Надлежностите во областа на урбанистичкото планирање, издавањето дозволи за градење и инспекцискиот надзор претставуваат комплексни и исклучително значајни функции на општината. Истовремено, овие области постојано се во фокусот на интересот на јавноста и имаат големо влијание врз развојот и уредувањето на просторот на локалната самоуправа.

При трансферот на власта, од особено значење е новоизбраниот градоначалник да биде навремено и целосно запознаен со состојбите и активностите во следниве сегменти:



- Програмата за урбанистичко планирање;
- Актуелната состојба со донесените и важечките урбанистички планови;
- Тековните и планираните активности за подготовка и донесување нови урбанистички планови;
- Формирањето на органите и телата надлежни за спроведување на постапките за изработување и усвојување урбанистички планови;
- Состојбата со постапките за легализација на бесправно изградени објекти;
- Состојбите со продажбата на градежно земјиште во државна сопственост;
- Актуелната состојба со издадените одобренија за градба;
- Инспекцискиот надзор во областа на урбанизмот и градежништвото.

Поради специфичноста и комплексноста на наведените области, деталните информации за нив треба да бидат подготвени и презентирани од раководителот на секторот или одделението надлежно за урбанизам.

I.16 Заштита на животната средина

Заштитата на животната средина на локално ниво претставува една од клучните области во работењето на општината. Оваа област е регулирана со повеќе закони и подзаконски акти што директно или индиректно влијаат врз зачувувањето и унапредувањето на животната средина.

Поради комплексноста и значењето на оваа сфера, при трансферот на власта новоизбраниот градоначалник треба да биде запознаен со поширок спектар на информации што се однесуваат на следниве сегменти:

- Програма за заштита на животната средина;
- Локален акциски план за животна средина;
- Други плански документи и надлежности за нивното донесување;
- Информации за Регистарот на загадувачи;
- Извештај за стратегиска оцена на животната средина;
- Студии за оцена на влијанието на проекти врз животната средина;
- Органи надлежни за издавање на Б-интегрирани еколошки дозволи;
- Извештај за преземени мерки за безбедност;
- Внатрешни и надворешни планови за заштита од хаварии при присуство на опасни супстанции;
- Инспекциски надзор во областа на животната средина.

Со оглед на специфичноста и значењето на овие информации, деталниот извештај за состојбите и активностите во наведените области треба да биде подготвен и презентиран од соодветната организациска единица, вработено лице надлежно за областа на заштита на животната средина.



1.17. Јавни установи, училишта и јавни претпријатија основани од општината

Во насока на обезбедување **континуитет во работењето**, како и ефикасно **планирање и следење на активностите** на јавните установи — детските градинки, општинските основни и средни училишта и јавните претпријатија основани од општината, од особено значење е **итна и координирана комуникација со раководниот кадар** на овие институции веднаш по преземањето на функцијата.

Новоизбраниот градоначалник треба да се запознае со **основните аспекти на нивното функционирање**, кои опфаќаат:

- број на запишани деца во детските градинки и ученици во општинските училишта;
- кадровска состојба и организациска структура;
- состојба со објектите, опремата и инфраструктурата;
- финансиска состојба и тековни проекти;
- други релевантни информации што влијаат врз квалитетот и континуитетот на работењето.

Исто така, потребно е да се изврши **увид во целокупната документација** што се однесува на овие субјекти, во согласност со деловите наведени во претходните поглавја.

Со ваков пристап се обезбедува доследно, транспарентно и квалитетно извршување на **законски утврдените надлежности на општината** во областите на **детската и социјалната заштита, образованието и комуналните дејности**.

II АНЕКСИ

Анекс 1 Контролна листа за градоначалници: Први 100 дена

КОНТРОЛНА ЛИСТА ЗА ГРАДОНАЧАЛНИЦИ: ПРВИ 100 ДЕНА

Практични чекори, контролни листи и формулари (кратка карта за насочување)

1) Брз старт: ден 0 – 10 (преземање и непречено функционирање)

Цел: Формално и безбедно преземање на функцијата со непрекината оперативност.

Контролна листа – Формално преземање

- Записник за примопредавање + краток извештај за примопредавање (буџет, обврски, договори, проекти, судски спорови).
- Ажурирање во Централен регистар: законски застапник и тековна состојба.
- Овластени потписници во трезор; депонирани потписни картони.
- Изводи и состојба на сите сметки; благајна; службени картички (гориво и сл.).
- Органограм и Правилник за систематизација; листа на вработени и привремени ангажмани со период и трошок.
- Листа на јавни претпријатија/јавни установи со директори, контакт и последни финансиски извештаи.
- Официјална листа на сите договори за донации/дотации/ капитални трансфери и изводи за извршени преноси, и назначено контакт-лице за верификација.
- Извештаи од Државен завод за ревизија и внатрешна ревизија; матрица на отворени препораки.



2) Дијагностика: ден 10 – 30 (целосна слика и ризици со кои се соочува општината)

Цел: Брз преглед на финансии, приходи, договори, имот и правни ризици со јасни приоритети.

Контролна листа – Финансиска и правна дијагностика

- Буџет и реализација по програми/потпрограми/ставки; потреба од ребаланс.
- Локални приходи (даноци/такси/надоместоци): база на обврзници, стапки, наплата по населени места, ненаплатени побарувања (возраст на долг).
- Обврски и задолженост: обрасци К-2/К-3; потврди со доверители.
- Јавни набавки: план и реализирани договори, рокови, количини, гаранции, евиденција на набавки под прагови.
- Имот: евиденција (катастар и деловни книги), закуп/хипотеки, статус на капитални инвестиции (надзор, технички прием).
- Проверка и усогласување на состојба и обврски по секој договор (намена, износ, рокови, предуслови, кофинансирање, реализација) и краток извештај со ризици и мерки.
- Судски спорови: листа каде што општината е тужител/тужена, проценета вредност и ризик.
- Системи за финансиско управување и контрола; план на внатрешна ревизија и ризици.

3) Стабилизација и приоритети: ден 31 – 100

- Буџет и програми: јавни расправи/консултации; финализација/ребаланс; навремено усвојување.
- План за наплата: целни вредности по данок и населено место; опомена и извршување; ажурирање на базата на обврзници.
- План за јавни набавки 2025/2026: расчистување заостанати договори; групни набавки, групни/рамковни набавки за повторливи потреби.
- Матрица за ревизорски препораки: носители и рокови; месечен извештај до градоначалник за напредок.
- Имот и капитални проекти: информации за критични/клучни проекти (рок – цена – квалитет); легализација/впишување имот; оптимизација на закуп.
- Правни ризици: план за постапување или порамнување кај високоризични спорови.
- Транспарентност: објавување „Состојба при преземање“ (буџет, договори, обврски, имот) на општинскиот веб.

**Анекс 2****Законски акти**

бр.	Законски акти	Област (надлежност на општината)
1	Закон за локалната самоуправа	
2	Закон за буџетите	
3	Закон за буџети	
4	Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа	
5	Закон за сметководство на буџетите и буџетските корисници	
6	Закон за јавните набавки	
7	Закон за јавните претпријатија	
8	Закон за даноците на имот	
9	Закон за административни службеници	
10	Закон за вработените во јавниот сектор	
11	Закон за установите	
12	Закон за административните такси	
13	Закон за Градот Скопје	
14	Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси	
	Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост	
	Закон за постапување по претставки и предлози	

	Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер	
	Закон за заштита на укажувачи	
	Закон за донации и за спонзорства во јавните дејности	
15	Закон за градење	Урбанистичко (урбано и рурално) планирање, издавање одобрение за градење објекти од локално значење, уредување на просторот и уредувањето на градежното земјиште
16	Закон за градежно земјиште	
17	Закон за урбанистичко планирање	
18	Закон за постапување со бесправно изградени објекти	
	Закон за определување имиња на улици, плоштади, мостови и на други инфраструктурни објекти	
	Закон за експропријација	
19	Закон за животна средина	
20	Закон за инспекциски надзор во животната средина	Заштита на животната средина и природата – мерки за заштита и загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучава и нејонизирачко зрачење
21	Закон за заштита од бучава во животна средина	
22	Закон за квалитетот на амбиентниот воздух	
23	Закон за управување со електрична и електронска опрема и отпадна електрична и електронска опрема	
24	Закон за управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори	



25	Закон за планински патеки	
	Закон за заштитата на природата	
26	Закон за енергетска ефикасност	
27	Закон за енергетика	
28	Закон за контрола на индустриски емисии	
	Закон за урбано зеленило	
	Закон за шумите	
29	Закон за меѓуопштинска соработка	Локален економски развој
30	Закон за рамномерен регионален развој	
31	Закон за угостителската дејност	
32	Закон за концесии и јавно приватно партнерство	
33	Закон за туристичката дејност	
34	Закон за железничкиот систем	
35	Закон за индустриски зелени зони	
	Закон за заштита на потрошувачите	
36	Закон за комунални дејности	Комунални дејности
37	Закон за управување со отпадот	
38	Закон за управување со пакување и отпад од пакување	
39	Закон за проширена одговорност на производителот за управување со посебните текови на отпад	
40	Закон за управување со дополнителни текови на отпад	
41	Закон за јавните патишта	

42	Закон за водите	Комунални дејности
	Закон за гробиштата и погребалните услуги	
	Закон за обележувањето, уредувањето и одржувањето на гробиштата и гробовите на борците погребани на територијата на Република Македонија и во странство, како и на припадниците на странски армии од поранешните војни на територијата на Република Македонија	
43	Закон за јавна чистота	
44	Закон за превоз во патниот сообраќај	
45	Закон за работното време, задолжителните одмори на мобилните работници и возачите во патниот сообраќај и уредите за запишување во патниот сообраќај	
46	Закон за комунални такси	
	Закон за водите	
	Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води	
	Закон за безбедност на сообраќајот на патиштата	
	закон за заштита и благосостојба на животните	
47	Закон за културата	Култура
48	Закон за библиотеки	
49	Закон за музеите	
50	Закон за аудиовизуелните добра	



51	Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	
	Закон за меморијалните споменици и спомен-обележјата	
52	Закон за спортот	Спорт и рекреација
53	Закон за социјална заштита	Социјална заштита и заштита на децата
54	Закон за заштита на децата	
55	Закон за правда за децата	
	Закон за младинско учество и младински политики	
	Закон за еднакви можности на жените и мажите	
	Закон за здруженија и фондации	
56	Закон за основното образование	Образование
57	Закон за средното образование	
58	Закон за ученичкиот стандард	
59	Закон за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта	
60	Закон за обука и испит за директор на основно училиште, средно училиште, ученички дом и отворен граѓански универзитет за доживотно учење	
61	Закон за просветната инспекција	
	Законот за образование на возрасните	

62	Закон за ментално здравје	Здравствена заштита
	Закон за здравствената заштита	
63	Закон за заштита на населението од заразни болести	
64	Закон за заштита и спасување	Спроведување 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
65	Закон за управување со кризи	
66	Закон за пожарникарство	Противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици
67	Закон за државниот инспекторат на локалната самоуправа	Надзор над локалната самоуправа
68	Закон за финансиската инспекција во јавниот сектор	
69	Закон за инспекциски надзор	
	Закон за инспекциски надзор во животната средина	
	Закон за просветната инспекција	
	Закон за управната инспекција	

Ресурсниот центар за поддршка на развојот на општините е воспоставен од Министерството за локална самоуправа и поддржан од:

Програмата за поддршка на спроведувањето на Националната развојна стратегија предводена од Владата на Република Северна Македонија и Генералниот секретаријат, а имплементирана во соработка со Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) и Амбасадата на Швајцарија во Република Северна Македонија преку Проектот „Одржлив и инклузивен рамномерен регионален развој - фаза 2“





РЕСУРСЕН ЦЕНТАР
за поддршка на развојот на општините

