



Република Северна Македонија

Министерство за локална самоуправа



РЕСУРСЕН ЦЕНТАР

за поддршка на развојот на општините

**Прирачник
за анализа на ревизорски
наоди од извршените
ревизии на ДЗР и препораки
за подобрување на
работењето на единиците на
локалната самоуправа**



РЕСУРСЕН ЦЕНТАР
за поддршка на развојот на општините

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



Вовед

Во последната деценија единиците на локалната самоуправа во Република Северна Македонија се соочуваат со зголемени барања за отчетност, транспарентност и ефикасно управување со јавните ресурси. Примената на принципите на добро управување, како и спроведувањето на процесите на фискална децентрализација, бараат стабилни институционални механизми, соодветни внатрешни контроли и воспоставени практики за финансиска дисциплина. Во таа насока, ревизиите спроведени од Државниот завод за ревизија претставуваат суштински инструмент за обезбедување јавна одговорност и за унапредување на перформансите на општините.

Овој прирачник е изготвен врз основа на сеопфатна анализа на наодите од извршените ревизии на единиците на локалната самоуправа во периодот **2015 – 2023 година**, со цел да се идентификуваат најчестите неправилности, системските слабости и повторливите ризици што го карактеризираат работењето на општините. Прирачникот овозможува структуриран, аналитички и компаративен преглед на сите ревидирани области, а неговата примарна цел е да послужи како **практична алатка за институционално учење, стандардизација на ревизорскиот пристап и подобрување на управувањето на локално ниво.**

Во изминатиот период Државниот завод за ревизија изврши голем број ревизии на финансиски извештаи и ревизии на усогласеност во сите општини и во Град Скопје. Сумирањето на наодите од овие ревизии овозможи да се утврдат најчестите слабости во системите на финансиско управување, јавните набавки, внатрешните контроли и почитувањето на законската рамка. Резултатите од анализата покажуваат дека иако се забележуваат одделни напредоци, постојат низа повторливи и структурни проблеми што влијаат врз финансиската стабилност, усогласеноста со законите и квалитетот на јавните услуги на локално ниво.



Прирачникот ја систематизира целокупната ревизорска документација и ги групира наодите во четири основни области:

- (1) финансиски извештаи,
- (2) усогласеност со закони и прописи,
- (3) јавни набавки и
- (4) внатрешни контроли.

Во рамките на секоја област се презентирани најзначајните утврдени неправилности, нивните причини и последици, како и изворните ревизорски препораки за нивно надминување. Наодите се презентирани синтетизирано, но со задржување на оригиналната ревизорска терминологија, со цел да се задржи нивната аналитичка вредност и објективност.

Методолошки, прирачникот е изграден врз анализа на содржината на ревизорските извештаи и нивната тематска класификација, што овозможува да се препознае фреквенцијата и распространетоста на одредени слабости низ повеќе општини и во текот на повеќе години. Со тоа, документот не претставува само збир на одделни наоди, туку **аналитичка основа за системско разбирање на предизвиците со кои се соочува локалната самоуправа.**

Овој прирачник има повеќекратна функција. Прво, тој претставува **референтен документ** за идни ревизорски планови и тематски ревизии. Второ, служи како **упатство за анализирање и интерпретирање на ревизорските наоди**, особено во рамките на процесите на оцена на ризици и изготвување ревизорски програми. Трето, тој може да се користи како **обука и практична алатка за ревизори, финансиски службеници и лица задолжени за јавни набавки и контроли во општините.**

Во поширок контекст, прирачникот ја поддржува имплементацијата на **Националната развојна стратегија (НДС) и Целите за одржлив развој (SDGs)**, преку јакнење на институционалната отчетност, транспарентноста и доброто управување на локално ниво. Неговата примена треба да придонесе за унапредување на интегритетот во јавниот сектор, рационално користење на

буџетските средства и зголемување на довербата на граѓаните во јавните институции.

Како резултат на тоа, прирачникот претставува **интегрирана алатка за анализа, учење и подобрување** – документ што ја поврзува ревизорската практика со процесите на институционално јакнење и локален развој, обезбедувајќи појасна слика за финансиското, правното и управувачкото функционирање на општините во Република Северна Македонија.

Методологија и извори

Прирачникот е изготвен со цел да овозможи систематска анализа и консолидација на ревизорските наоди утврдени во ревизиите спроведени од Државниот завод за ревизија кај единиците на локалната самоуправа во Република Северна Македонија во периодот од 2015 до 2023 година. Основната цел е да се идентификуваат суштинските слабости, повторливите неправилности и најризичните подрачја во работењето на општините, како и да се изведат интегрирани препораки за унапредување на законитоста, транспарентноста, ефикасноста и отчетноста во управувањето со јавните средства.

Методолошкиот пристап е заснован врз анализа на содржината на ревизорските извештаи, класификација на наодите по тематски области и изработката на унифицирани препораки. Анализата опфаќа четири клучни области на ревизорско испитување: финансиски извештаи, усогласеност со законите и прописите, јавни набавки и внатрешни контроли. Секоја област е разработена преку поттеми што ги отсликуваат најчестите утврдени слабости и системски ризици, придружени со изворни ревизорски наоди и соодветни препораки.

Главен извор на информации за изработката на прирачникот се ревизорските извештаи на Државниот завод за ревизија изготвени за единиците на локалната самоуправа во периодот 2015 – 2023 година. Во анализата се вклучени ревизии на финансиски извештаи и ревизии на усогласеност (комбинирани ревизии) за сите ревидирани општини и за Град Скопје, како и сумирани ревизорски извештаи за 2023 и 2022 година, кои се обработени на



агрегирано ниво, како и индивидуални ревизорски извештаи за периодот 2015 – 2021 година, обработени на ниво на општина. Како дополнителен извор беше користен и сублимираниот извештај на ревизорски наоди, кој претставува синтетизиран преглед на ревизиите спроведени во сите општини за наведениот период.

Анализата е надополнета со релевантни законски и подзаконски акти, меѓу кои Законот за буџетите, Законот за јавни набавки, Законот за локална самоуправа, Законот за административни службеници и Законот за даноци на имот, како и со правилници и упатства за сметководство и финансиско известување на буџетските корисници. Во методолошкиот пристап се земени предвид и стратегиските документи на национално и меѓународно ниво, вклучувајќи ја Националната развојна стратегија и Целите за одржлив развој, особено Цел 16 – „Мир, правда и силни институции“.

Процесот на анализа опфати повеќе последователни фази. Прво беше извршена селекција на релевантни ревизорски извештаи за сите општини во наведениот период. Потоа, сите констатирани наоди беа идентификувани, извлечени и евидентирани во табеларна база на податоци, по општина и година, со задржување на нивната оригинална формулација. Следувааше класификација на наодите по области и поттеми, во зависност од природата на неправилностите, по што сличните наоди што се повторуваат во повеќе општини беа обединети и презентирани како системски појави. Во финалната фаза беа систематизирани и надградени ревизорските препораки, при што се задржа изворната ревизорска терминологија и контекст.

Формирањето на препораките беше проследено со нивно усогласување со националните приоритети и меѓународните стандарди. Конечните заклучоци и препораки беа вкрстени со приоритетите на Националната развојна стратегија и релевантните Цели за одржлив развој, како и со принципите на Меѓународната организација на врховни ревизорски институции (INTOSAI) и Насоките за ревизии на одржлив развој (ISAM 2024).

Анализата има одредени ограничувања. Таа се темели исклучиво врз достапни ревизорски извештаи на Државниот завод за ревизија и не вклучува дополнителни теренски проверки. Податоците за 2023 и 2022 година се обработени на агрегирано ниво, додека за

2015 – 2021 година се анализирани на ниво на поединечна општина. Поради различната структура на ревизорските извештаи по години, формулациите се унифицирани за потребите на прирачникот, без менување на суштината на наодите и препораките.

Овој прирачник има широка применливост и може да послужи како практична алатка за анализа и обука на ревизори, финансиски службеници и службеници за јавни набавки, но и како водич за подобрување на финансиското управување и усогласеноста во единиците на локалната самоуправа. Исто така, тој може да се користи како поддршка при изготвување ревизии на успешност и тематски ревизии, како инструмент за самооцена и следење на напредокот во имплементацијата на ревизорските препораки, но и како извор за креирање политики и реформи насочени кон унапредување на локалната финансиска отчетност и транспарентност.

Со ваквиот методолошки пристап прирачникот овозможува интегриран и компаративен преглед на ревизорските наоди за сите општини во Република Северна Македонија во периодот 2015 – 2023 година, создавајќи цврста основа за системско подобрување на управувањето, контролите и одговорноста во јавниот сектор на локално ниво.

Како да се користи овој прирачник?

Овој прирачник е наменет како **практична алатка за самооцена, анализа и унапредување на работењето** на единиците на локалната самоуправа. Неговата примарна цел е да им помогне на ревизорите, финансиските службеници, внатрешните ревизори и на раководствата на општините да ги идентификуваат клучните слабости, да ги споредат своите постојни практики со ревизорските наоди и да изготват **плани за подобрување** врз основа на објективни податоци.

Прирачникот се заснова врз ревизорските наоди на Државниот завод за ревизија за периодот 2015 – 2023 година и претставува **систематизиран преглед на најчестите неправилности и препораки**.



Затоа, секоја општина или институција може да го користи документот како **референтна рамка** за процена на сопственото ниво на усогласеност со законите, ефикасноста на системите за контрола и точноста на финансиското известување.

При користење на прирачникот, се препорачува да се следат следниве чекори:

- 1. Преглед на релевантните области.** Општината најпрвин треба да ги идентификува областите што се однесуваат на нејзиното работење – финансиски извештаи, усогласеност со закони и прописи, јавни набавки и внатрешни контроли.
- 2. Следење и примена на ревизорските препораки.** Во секоја област се наведени изворни ревизорски препораки коишто претставуваат стандарден ориентир за подобрување на практиките. Тие треба **да се анализираат, да се споредат со тековната состојба во општината и да се вклучат во годишните планови за работа и развој.**
- 3. Користење на контролните листи (Прилог 1).** Контролните листи овозможуваат систематска проверка на усогласеноста со пропишаните стандарди. Општината треба да ги пополни листите по области и да оцени:
 - кои процеси се целосно воспоставени,
 - кои се делумно имплементирани, и
 - каде постојат значајни празнини (gap) во работењето.
- 4. Идентификување празнини (gap analysis).** Врз основа на контролата и пополнетите листи, треба да се идентификуваат **области со најголеми отстапувања од препорачаните стандарди или ревизорски барања.** Оваа анализа на празнини претставува основа за дефинирање на приоритетите за институционално зајакнување.
- 5. Изработка на план за надминување на утврдените недостатоци.** По завршување на самопроцената,

општината треба да изготви **план за подобрување**, кој ќе содржи:

- идентификувани слабости и ризици,
- активности и одговорни лица за нивно надминување,
- временска рамка за спроведување, и
- индикатори за следење на напредокот.

Ваквиот план може да стане дел од годишните оперативни планови или од извештаите за следење на препораките на Државниот завод за ревизија.

6. Следење на напредокот и извештајност. Контролата на напредокот треба да биде редовна и документирана. Препорачливо е ревизорските препораки и утврдените празнини да се следат **преку систем на периодични извештаи (квартални или полугодишни)**, со цел постојано подобрување на ефективностa и усогласеноста на општината.

Со ваков пристап, прирачникот не претставува само рекапитулација на минати ревизорски наоди, туку **жива алатка за континуирано подобрување**. Тој овозможува секоја општина:

- да го утврди сопственото ниво на усогласеност со ревизорските препораки;
- да ја процени зрелоста на својот систем на финансиски управувачки контроли;
- да ги идентификува приоритетите за интервенција; и
- да воспостави плански и одржлив процес за унапредување на управувањето, транспарентноста и отчетноста.

Со редовна примена на прирачникот и систематско следење на препораките, општините ќе можат **да ги намалат ризиците, да ги подобрат процесите и да ја зголемат довербата кај јавноста во своето работење**.



1. ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАИ

Финансиските извештаи претставуваат основен столб на одговорното јавно управување, обезбедувајќи јасна и вистинита слика за финансиската состојба и исполнувањето на буџетските цели. Тие се клучен алат за донесување информирани одлуки, овозможување јавна контрола и градење доверба во раководењето со јавните финансии. Меѓутоа, ревизиите спроведени кај општините во периодот од 2015 до 2023 година открија длабоки и системски пропусти во подготовката, изготвувањето и прикажувањето на финансиските извештаи.

Овие пропусти не се изолирани инциденти, туку укажуваат на структурни слабости што го поткопуваат интегритетот на финансиското известување и ја загрозуваат транспарентноста на јавната потрошувачка. Од нецелосно евидентирани побарувања и неправилно книжење на имотот, па сè до нефункционални системи на внатрешна контрола и недостиг од јавна прегледност, идентификуваните проблеми ја откриваат потребата од коренита реформа во финансиското управување на локално ниво.

Овој дел детално ги разработува сите наоди од ревизиите групирани во седум клучни области, нудејќи сеопфатен преглед на состојбите што го попречуваат вистинитото и објективното прикажување на финансиските извештаи. Истовремено, се презентираат и конкретни препораки насочени кон отстранување на идентификуваните слабости, со цел подобрување на финансиската дисциплина, зголемување на довербата во јавните институции и обезбедување одржливо управување со јавните ресурси.

1.1. Побарувања и обврски

1.1.1. Нецелосна евиденција на побарувања

Во повеќето општини не е воспоставена целосна сметководствена евиденција на побарувањата, што доведува до нивно нецелосно прикажување и ограничена можност за следење и наплата. Често недостасува евиденција за комунални такси, надоместоци за легализација, даноци на наследство, подарок и промет на недвижности, како и надоместоци за еколошки дозволи, што е спротивно на законските прописи. Во дел од случаите побарувањата не се евидентираат иако се издадени решенија до обврзниците, а во други се прикажани побарувања кон избришани правни лица, што резултира со нереално прикажување на финансиската состојба и ризик од губење приходи.

1.1.2. Неправилно евидентирање на побарувањата

Забележани се неусогласености меѓу сметководствената и даночната евиденција, а побарувањата често се признаваат на денот на наплата наместо во моментот на нивното настанување. Поради тоа, финансиските извештаи не ја одразуваат реалната состојба. Дополнително, недостасуваат **старосна структура** и аналитичка евиденција за одделни видови побарувања, како што се легализацијата и уредувањето на градежното земјиште, што ја намалува прегледноста и контролната функција на системот.

1.1.3. Неадекватна анализа на побарувањата

Побарувањата ретко се предмет на систематска анализа и процена на нивната наплатливост. Не се изработуваат старосни структури, не се утврдува застареност и не се пресметуваат камати за задоцнето плаќање, спротивно на Законот за даноци на имот. Како резултат на тоа, се прикажуваат високи износи од стари и често ненаплатливи побарувања, дел од нив се предмет на долготрајни судски постапки. Овие слабости ја нарушуваат реалноста на финансиските извештаи и укажуваат на потреба од воспоставување континуиран систем за следење и процена на наплатливоста.



1.1.4. Обврски кон вработените

Се евидентираат значителни краткорочни обврски за плати и други надоместоци кон вработените, дел од нив датираат од претходни години и не се расчистени. Забележани се неповратени аванси и недостиг на аналитика по лица, како и неспроведен попис на овие обврски, спротивно на сметководствените правила. Таквата состојба носи ризик од погрешно прикажување на финансиските извештаи и укажува на слабости во контролата и управувањето со обврските кон персоналот.

ПРЕПОРАКИ ЗА ПОБАРУВАЊА И ОБВРСКИ:

- 1. Да се воспостави целосна сметководствена евиденција на сите побарувања** согласно со Законот за сметководство и Законот за даноци на имот.
- 2. Да се изработи старосна структура на побарувањата** и да се процени нивната наплатливост, со преземање соодветни мерки за наплата на застарените побарувања.
- 3. Да се усогласи евиденцијата на побарувањата со начелото на временско усогласување**, односно да се евидентираат во периодот кога настануваат, а не на денот на наплата.
- 4. Редовно да се пресметува и да се наплатува камата** за задоцнето плаќање на даночните обврски согласно со член 79 од Законот за даноци на имот.
- 5. Да се преземат мерки за наплата на долгорочните побарувања** од вработени и да се расчистат старите обврски кон вработените со донесување соодветни одлуки.
- 6. Да се изврши усогласување на сметководствената и даночната евиденција** и да се обезбеди нивна постојана усогласеност.

- 7. Да се воспостави систем на редовна наплата и контрола** на побарувањата, вклучувајќи ги и оние од комунални такси и надоместоци.
- 8. Да се осигури целосно евидентирање на сите правно основани побарувања** во финансиските извештаи за нивно вистинито и објективно прикажување.

1.2. Сметководствено евидентирање и известување

1.2.1. Нередовно водење на деловните книги

Во дел од општините не е извршено редовно заклучување, отпечатување и поврзување на деловните книги, а дневникот и главната книга не се потпишани од овластеното лице и од одговорниот сметководител. Овие пропусти создаваат можност за измена или дополнување на податоците по завршување на пресметковниот период. Забележано е и дека сметководствените податоци обработувани електронски не се навремено заклучени, отпечатени и архивирани, што го намалува нивниот интегритет и трајност. Неажурното и неуредно водење на деловните книги резултира со неусогласеност на билансните позиции во финансиските извештаи и влијае врз нивната точност и веродостојност.

1.2.2. Неусогласеност на податоците

Утврдена неусогласеност меѓу електронските бази на податоци и финансиските извештаи ја намалува сигурноста на финансиските информации. Материјалната евиденција за имот не е целосно усогласена со сметководствената, при што се јавуваат значителни разлики во вредноста на градежните објекти и други актива, што ја отежнува нивната идентификација и контрола. Овие недостатоци произлегуваат од неажурно водење на евиденциите и укажуваат на потреба од подобрување на координацијата меѓу материјалното и финансиското сметководство.



1.2.3. Недостатоци во известувањето

Во дел од општините годишните извештаи не ги содржат сите потребни информации за средствата, побарувањата, обврските и реализацијата на инвестициските програми, што ги прави нецелосни и нејасни. Често недостигаат податоци за изворите на средства и за состојбата на побарувањата и обврските, како и извештај од сметководителот за точноста на финансиските податоци. Во одделни случаи извештајот не е доставен до советот на општината за разгледување и усвојување или, пак, не е усвоен, што претставува отстапување од законските обврски и ја ограничува транспарентноста и отчетноста во работењето.

1.2.4. Назначен одговорен сметководител

Во одредени општини не е назначен одговорен сметководител, а завршните сметки се подготвуваат и се потпишуваат од лица што немаат формално овластување за тоа. Во одделни случаи сметките се изготвени од раководители на одделенија, градоначалници или други службеници без правна основа за вршење на оваа функција. Таквата практика е спротивна на законските одредби и може да влијае врз точноста, веродостојноста и одговорноста при изготвување на финансиските извештаи.

ПРЕПОРАКИ ЗА СМЕТКОВОДСТВЕНО ЕВИДЕНТИРАЊЕ И ИЗВЕСТУВАЊЕ:

1. **Да се осигури редовно заклучување, отпечатување и потпишување на деловните книги** на крајот од секој пресметковен период согласно со Законот за сметководство.
2. **Да се воспостави систем на редовна проверка и усогласување** на сметководствените податоци со електронските бази и материјалната евиденција.
3. **Да се осигури целосноста и точноста на годишните извештаи** што се доставуваат до советот на општината, вклучувајќи ги сите пропишани извештаи и прилози.

4. **Да се назначи официјален одговорен сметководител** согласно со член 36 од Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа и член 16 од Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници.
5. **Да се осигури усвојување на годишните извештаи** од страна на советот на општината во законски утврдените рокови.
6. **Да се воспостават интерни контроли** за проверка на комплетноста и точноста на финансиските извештаи пред нивното усвојување.
7. **Да се обезбеди обука на персоналот** одговорен за сметководството и финансиското известување за правилно спроведување на процедурите.
8. **Да се воведат автоматизирани системи** за сметководство што ќе овозможат попрецизно и ефикасно водење на евиденциите и изготвување на извештаите.

1.3. Имот, средства и инвентар

1.3.1. Неевидентирани општински имот

Во дел од општините не е извршена целосна евиденција на недвижниот имот – земјишта и објекти во сопственост на општината, ниту се преземени активности за процена и впишување во јавните книги за недвижности. Ова резултира со нецелосно прикажување на состојбата на средствата во финансиските извештаи. Дел од имотот што е евидентиран нема соодветна документација за правен статус, што создава ризик од спорови за сопственоста. Во одредени случаи, имотот пренесен со делбен биланс не е проценет од овластен проценител и не е сметководствено евидентиран во целост, со што не е обезбедена реална вредност и правна заштита на општинскиот имот.



1.3.2. Неправилно евидентирање на капиталните расходи

Забележани се пропусти при евидентирањето на капиталните расходи, кои често не се водат на сметките за материјални средства во подготовка, туку се пренесуваат директно на крајните корисници или се заведуваат како готови средства. Таквото постапување ја нарушува следливоста на инвестициските вложувања и не овозможува точна контрола врз реализацијата на капиталните проекти. Во повеќе случаи капиталните расходи за изградба, реконструкција и инфраструктурни објекти не се евидентирани на соодветни сметки, а за дел од средствата во подготовка не е утврдена фактичката состојба, односно дали се ставени во употреба.

1.3.3. Пропusti во евидентирањето на средствата

Кај одредени капитални објекти што се дадени во употреба, поради недостиг од техничка и поткрепувачка документација (записници, потврди од надзор, извештаи за примопредавање), не е извршено нивно сметководствено евидентирање и не е пресметана амортизација од денот на ставање во употреба. Недостасува целосна и усогласена материјална евиденција – дел од средствата не се аналитички групирани, кај некои не е пресметана амортизација, а постојат и средства што се евидентирани само во материјалната евиденција без сметководствена регистрација. Не се врши редовна ревалоризација, а дел од завршените градежни работи и опрема не се евидентирани по нивната вредност, што влијае врз точноста на билансот на состојба.

1.3.4. Неажурна евиденција за средствата

Во одредени општини, капиталните вложувања не се заведени на соодветните билансни позиции, што ја оневозможува нивната идентификација и следење. Евидентни се неусогласености меѓу материјалната и сметководствената евиденција, со значителни разлики во вредноста на градежните објекти. Дел од средствата што се реално во употреба и се функционални сè уште се заведени како инвестиции во подготовка, што доведува до неточна класификација на средствата и нарушена веродостојност на финансиските извештаи.

ПРЕПОРАКИ ЗА ИМОТ, СРЕДСТВА И ИНВЕНТАР:

1. **Да се изврши целосна инвентаризација и процена на сиот општински имот** и да се осигури негово целосно евидентирање во сметководствените книги.
2. **Да се обезбеди правилно евидентирање на капиталните расходи** на сметката „Материјални средства во подготовка“ со цел обезбедување целосна следивост на инвестициските вложувања.
3. **Да се воспостави редовна амортизација на сите средства** што се во употреба, почнувајќи од денот на нивно ставање во употреба.
4. **Да се изврши ревалоризација на сите материјални средства** согласно со важечките прописи и да се обезбеди нивно ажурирање во сметководствените евиденции.
5. **Да се осигури целосна усогласеност меѓу материјалната и сметководствената евиденција** на сите средства преку редовни проверки и усогласувања.
6. **Да се обезбеди комплетна документација за сите објекти**, вклучувајќи ги имотните листови, одобренјата за градење, техничките прегледи и записниците за примопредавање.
7. **Да се воспостави систем на редовно следење на состојбата на средствата** и нивната фактичка употреба.
8. **Да се преземат мерки за правилно книжење и запишување на сите средства** во соодветните билансни позиции согласно со важечките сметководствени стандарди.



1.4. Залихи и материјали

1.4.1. Слаба евиденција на залихи

Утврдени недостатоци во евидентирањето и управувањето со залихите на материјали и ситен инвентар, како што се канцелариски материјали, средства за одржување хигиена, материјали за јавна осветленост, прехранбени производи и други артикли. Недостасува целосна материјална и сметководствена евиденција, што создава можност за неконтролирано користење и губење на материјалните средства. Во дел од случаите не се применува систем на приемници и издатници, ниту се назначени одговорни лица за прием и издавање материјали, со што се нарушува трагата на доказите и се отежнува контролата врз користењето на залихите. Забележано е и отсуство на евиденција за набавените енергенси, што го зголемува ризикот од ненаменска или неконтролирана потрошувачка.

1.4.2. Непостоење систем за следење

Не е воспоставен функционален систем за следење на движењето и состојбата на залихите. Во повеќе случаи недостасува материјална евиденција за прием и потрошок на материјалите, не се користат приемници и издатници, а на крајот на годината не се врши попис на залихите. Овие слабости го оневозможуваат утврдувањето на реалната потрошувачка и состојбата на залихите. Дополнително, во дел од општините не се назначени одговорни лица за прием, складирање и издавање материјали, што доведува до недостиг од отчетност и слабости во управувањето со материјалните средства.

1.4.3. Неспроведување попис на залихи

Пописот на залихите не се спроведува редовно на крајот од секоја година, а во некои случаи се врши делумно, без да ги опфати сите категории материјали. Пописните листи често не содржат вредносни показатели, што оневозможува нивна усогласеност со сметководствените податоци. При утврдување разлики во количини или вредности не се предлагаат мерки за нивно расчистување, ниту се преземаат активности за нивно книжење и усогласување.

ПРЕПОРАКИ ЗА ЗАЛИХИ И МАТЕРИЈАЛИ:

1. **Да се воспостави целосна материјална евиденција** за сите видови залихи и материјали, вклучувајќи систем на приемници и издадници за следење на нивното движење.
2. **Да се назначи одговорно лице** за прием, складирање и издавање на материјалите, со јасно дефинирани одговорности.
3. **Да се осигури редовно спроведување попис на залихите** на крајот од секоја година, со целосно покривање на сите видови материјали.
4. **Да се вклучат вредносни показатели во пописните листи** за овозможување вредносна усогласеност со сметководствените податоци.
5. **Да се преземат мерки за расчистување на утврдените разлики** по попис на залихите, вклучувајќи и отпис на материјали што недостасуваат согласно со законските прописи.
6. **Да се воспостави систем на редовно следење на состојбата на залихите** и нивната потрошувачка, со цел оптимизирање на набавките и намалување на трошоците.
7. **Да се обезбеди обука на персоналот** одговорен за управувањето со залихите за правилно спроведување на процедурите.
8. **Да се воведат автоматизирани системи** за следење на залихите што ќе овозможат прецизно и навремено евидентирање на движењето на материјалите.

1.5. Плаќања и ликвидност



1.5.1. Незаконски начини на плаќање

Во повеќе случаи се утврдени плаќања реализирани со пресметка (договори за цесија и компензација), спроведени надвор од трезорскиот систем, спротивно на одредбите од Упатството за начинот на трезорското работење. Таквите постапки ги нарушуваат транспарентноста и контролата на финансиските трансакции, како и веродостојноста на евиденцијата за ликвидноста. Во одредени општини, поради блокирани сметки со судски извршни решенија, дел од обврските се намируваат преку компензации, што претставува повреда на прописите за управување со јавни финансии и ја прикрива вистинската состојба на буџетската ликвидност.

1.5.2. Блокада на сметки и финансиска нестабилност

Во одделни случаи се утврдени долготрајни блокади на жиро-сметките на општините поради извршни решенија за неплатени обврски, со значителни износи на блокирани средства што ја загрозуваат нивната финансиска одржливост. И покрај исполнетите законски услови за прогласување финансиска нестабилност, не се донесени соодветни одлуки, ниту се преземени мерки за стабилизирање на состојбата. Притоа, дел од општините продолжиле со спроведување јавни набавки, реализација на капитални проекти и нови задолжувања, што е спротивно на одредбите од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и дополнително ја зголемува изложеноста на ризик.

1.5.3. Исплати без соодветна основа

Евидентирани се исплати извршени без соодветна буџетска основа и без потребната поткрепувачка документација. Во дел од случаите, средства се исплаќани за активности и договори што се однесувале на претходната година, без да бидат планирани како пренесени обврски во буџетот за тековната година, што е спротивно на одредбите од Законот за буџети. Исто така се забележани расходи во значителни износи за кои не постојат целосни докази за извршување, што укажува на слаба буџетска дисциплина и недоволна контрола при одобрување и реализирање на плаќањата.

ПРЕПОРАКИ ЗА ПЛАЌАЊА И ЛИКВИДНОСТ:

1. **Да се обезбеди строго почитување на прописите за трезорско работење** и да се забранат плаќањата надвор од трезорскиот систем, освен во случаи експлицитно дозволени со закон.
2. **Да се преземат итни мерки за отстранување на блокираните сметки** преку расчистување на старите обврски и воспоставување план за финансиска стабилизација.
3. **Во случај на исполнети услови, да се прогласи финансиска нестабилност** согласно со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, со цел воспоставување посебен режим на управување со финансиите.
4. **Да се осигури дека сите исплати се вршат врз основа на соодветна документација** и дека се планирани како дел од буџетот, вклучувајќи ги и пренесените обврски од претходни години.
5. **Да се зајакнат интерните контроли во процесот на одобрување на плаќањата**, вклучувајќи ја и *ex-ante* и *ex-post* контрола на сите финансиски трансакции.
6. **Да се воспостави систем на редовно следење на ликвидноста** и да се подготвуваат прогнози за готовински текови за подобро планирање на обврските.
7. **Да се развие стратегија за управување со долгот** и да се ограничат дополнителните задолжувања додека не се реши проблемот со ликвидноста.
8. **Да се обезбеди транспарентност во однос на финансиската состојба** преку редовно известување до советот на општината и јавноста за состојбата со ликвидност и преземените мерки за нејзино подобрување.



1.6. Попис на средства, обврски и побарувања

1.6.1. Нецелосно спроведување на пописот

Во одредени општини пописот на средствата и обврските не е спроведен целосно и не ги опфаќа сите категории средства, како што се нематеријални средства, градежни објекти, земјиште, материјални средства во подготовка, парични средства и материјали на залиха. Ова резултира со нецелосна и неточна претстава за состојбата на имотот. Во одделни случаи не е извршен попис на материјалните средства во подготовка, спротивно на одредбите од Правилникот за сметководство за буџетите и буџетските корисници, што ја ограничува можноста за реално утврдување на нивната состојба. Забележани се и случаи каде што пописот воопшто не е спроведен, што претставува сериозно прекршување на законските обврски утврдени со Законот за сметководство.

1.6.2. Недостатоци во пописната документација

Пописната документација не е изготвена во согласност со прописите и не обезбедува доволно податоци за веродостојна споредба со сметководствената евиденција. Пописните листи најчесто содржат само опис и количина, без наведени инвентарни броеви и вредности, што ја оневозможува вредносната усогласеност и утврдување кусоци или вишоци. Состојбата на обврските и побарувањата во повеќето случаи е утврдена исклучиво врз основа на сметководствени податоци, без проверка на нивниот правен основ, што ја намалува веродостојноста на пописните резултати. Во одделни случаи не е извршен попис на побарувањата од вработени и дадените аванси, што го ограничува расчистувањето и реалното прикажување на овие позиции.

1.6.3. Неусвоени пописни извештаи и непреземање мерки

Пописните извештаи често не содржат вредносни показатели и не е извршено целосно материјално и вредносно усогласување со сметководствената состојба. Во дел од општините пописот не

е усвоен со решение од градоначалникот, а утврдените кусоци на материјални средства и ситен инвентар не се евидентирани ниту се утврдени причините за нивното настанување. Забележани се случаи каде, по предлог на пописната комисија, е извршен отпис на движни ствари без соодветна одлука на советот на општината, што претставува повреда на воспоставените процедури и укажува на слабости во контролата и управувањето со јавниот имот.

ПРЕПОРАКИ ЗА ПОПИС НА СРЕДСТВА, ОБВРСКИ И ПОБАРУВАЊА:

- 1. Да се осигури целосно и навремено спроведување на пописот** на сите видови средства, обврски и побарувања на крајот од секоја година, во согласност со Законот за сметководство и поврзаните подзаконски акти.
- 2. Пописните листи да содржат сите потребни податоци**, вклучувајќи ги описите, количините, инвентарните броеви и вредностите на средствата, за да се овозможи целосна вредносна усогласеност со сметководствените евиденции.
- 3. Да се воспостават јасни процедури за утврдување на правниот основ** на обврските и побарувањата за време на пописот, а не само потпирање на сметководствените салда.
- 4. Да се осигури усвојување на пописните извештаи** од страна на градоначалникот или советот на општината, како и навремено книжење на утврдените разлики.
- 5. Да се преземат соодветни мерки за расчистување на утврдените разлики** по попис, вклучувајќи го и отписот на средствата што недостасуваат само по донесена соодветна одлука од советот на општината.
- 6. Да се обезбеди обука на членовите на пописните комисии** за правилно спроведување на пописните активности и пополнување на документацијата.
- 7. Да се воведат автоматизирани системи за помош при пописот** што ќе овозможат попрецизно и ефикасно евидентирање и усогласување на податоците.



- 8. Да се воспостави практика на редовни меѓупописни проверки** на клучните средства за време на годината, со цел одржување ажурност на евиденциите.

1.7. Транспарентност и јавно информирање

1.7.1. Необјавување извештаи и клучни документи

Во дел од општините не се објавуваат кварталните извештаи и годишните сметки на официјалните веб-страници, со што се прекршуваат законските обврски за транспарентност и јавност на работењето. Недостигот од ажурирани информации укажува на слабости во системот за јавно информирање и го ограничува правото на граѓаните на пристап до податоци од јавен карактер. Во одделни случаи, годишните извештаи за работењето се некомплетни и не содржат податоци за изворите на средства, побарувањата, обврските и финансиската состојба, што ја намалува отчетноста на раководството и го ограничува надзорниот капацитет на советот на општината.

1.7.2. Недостиг од јавни расправи и консултации

Во процесот на подготовка на буџетите не се обезбедува соодветно учество на јавноста преку организирање јавни расправи, трибини или други форми на консултации со граѓаните, деловната заедница, невладините организации и ранливите групи. Ова претставува отстапување од законските обврски утврдени со Законот за локална самоуправа и ја намалува транспарентноста, инклузивноста и легитимноста на буџетските одлуки. Во дел од општините е забележан ограничен или формален пристап во информирањето за буџетскиот процес и реализираните активности, што укажува на потребата од унапредување на практиките за јавна отчетност.

1.7.3. Недостиг од информации за програми и субвенции

Во повеќе општини не се обезбедува јавна достапност на информации за распределбата на буџетските средства наменети за спорт, култура и поддршка на граѓанскиот сектор. Недостасуваат јавни повици, објави за критериумите за избор и листи на корисници на средствата, што ја намалува транспарентноста и отвора простор за субјективност во одлучувањето. Забележано е дека се доделуваат значителни износи на финансиски средства за активности на спортски клубови, здруженија и физички лица без објавени критериуми и извештаи за реализација, со што јавноста е лишена од увид во транспарентноста и оправданоста на распределбата на овие средства.

ПРЕПОРАКИ ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ЈАВНО ИНФОРМИРАЊЕ:

1. **Да се обезбеди редовно и целосно објавување на сите јавни документи**, вклучувајќи ги кварталните извештаи, годишните сметки, буџетите и годишните извештаи на веб-страниците на општините, согласно со Законот за локална самоуправа и Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.
2. **Да се организираат редовни јавни расправи и консултации** со граѓани, деловна заедница, невладин сектор и ранливи групи во сите фази на буџетскиот процес, како и при донесување на други важни одлуки од јавен интерес.
3. **Да се обезбеди целосна транспарентност при доделување средства** од програмите за спорт, култура, невладин сектор и социјални активности, преку објавување јавни повици, критериуми за доделување и листи на поддржани субјекти.
4. **Да се ажурираат редовно веб-страниците на општините** со сите релевантни информации за работењето, одлуките, услугите и финансиските извештаи, во формат што е лесно достапен и разбирлив за граѓаните.



5. **Да се подготвуваат и да се објавуваат годишни извештаи за реализација на програмите** со податоци за извршените активности, постигнатите резултати и искористените средства.
6. **Да се воспостави активна комуникација со јавноста** преку различни канали (локални медиуми, социјални мрежи, собири на граѓани) за да се осигури широка распространетост на информациите од јавен интерес.
7. **Да се назначи одговорно лице или единица** за односи со јавноста и слободен пристап до информации, кои ќе обезбедат навремен и точен одговор на сите барања од јавноста.
8. **Да се спроведат иницијативи за отворени податоци (open data)** коишто ќе овозможат полесно користење и анализа на објавените информации од страна на граѓаните, истражувачите и медиумите.

2. УСОГЛАСЕНОСТ СО ЗАКОНИ И ПРОПИСИ

Систематската анализа на ревизорските наоди од извршените ревизии кај единиците на локалната самоуправа во периодот 2015 – 2023 година открива длабоко вкоренети и системски пропусти во почитувањето на законската регулатива. Овие пропусти не се однесуваат на изолирани случаи, туку претставуваат широко распространети практики што директно ги поткопуваат принципите на законитост, ефикасност и транспарентност во работењето на локалната власт.

Идентификуваните неправилности опфаќаат широк спектар на дејности – од основните административни функции, како што се даночното и комуналното администрирање, преку управувањето со јавниот имот и кадровските политики, до сложените процеси на буџетирање и јавни набавки. Ова укажува на системски проблем што произлегува од недостигот на институционален капацитет, недоволна стручна обука, но и од отсуство на волја за почитување на воспоставените правни норми.

Особено загрижувачки е податокот дека многу од овие неправилности се повторуваат низ годините и кај различни општини, што укажува на длабоки структурни проблеми коишто не се решаваат со површински интервенции. Оваа синтеза има цел да ги истакне клучните области на неусогласеност и да понуди насоки за нивно отстранување, со цел да се осигури почитување на законските норми и подобрување на квалитетот на јавните услуги на локално ниво.

2.1. Слабости во администрирањето на даноците на имот и даноците на наследство и подарок

2.1.1. Неажурирани пазарни вредности

Во повеќе општини не е извршено ажурирање на пазарната вредност на недвижниот имот, спротивно на член 5 од Законот за даноците на имот и Методологијата за процена на пазарната вредност. Последните делумни процени се спроведени во периодите 2008–2009, 2014–2015 и 2019 година, а во одделни случаи се користат податоци стари и до две децении. Легализираните бесправно изградени објекти не се опфатени со процена поради недоволна координација меѓу општинските служби, што резултира со нецелосна основа за задолжување на обврзниците и неточна процена на приходите.

2.1.2. Неусогласеност со методологијата за процена

Критериумите за утврдување на пазарната вредност на земјоделското и градежното земјиште во дел од општините не се во согласност со пропишаната Методологија за процена. Одлуките за зони во некои случаи не биле усогласени со важечките параметри, а се коригирале дури во текот на ревизијата. Недостигот од целосни и поткрепени извештаи од процена за сите недвижности ја ограничува точноста на даночната основа и создава ризик од нееднакво оданочување.

2.1.3. Нецелосен и неажуриран регистар на недвижности

Регистрите на недвижности во голем број општини не се целосни, ажурирани и усогласени со податоците од катастарот и другите



извори, што доведува до неточности во даночните обврски и до намалена наплата на приходите. Во дел од општините значителен број имоти воопшто не се внесени во даночната база и не се издаваат решенија за данок на имот. Недостасува посебна евиденција за правни лица како даночни обврзници, а во одредени периоди, поради губење на базите на податоци, не се издавани решенија за данок на имот. Често не постои поврзаност меѓу катастарските парцели и даночните записи, ниту се внесени новите и легализираните објекти. Во повеќе случаи е утврдена неусогласеност со евиденцијата на Агенцијата за катастар на недвижности и Централниот регистар, што резултира со недозадолжување, неточни решенија и нецелосна наплата на даночните приходи.

2.1.4. Недоволна координација со Катастар и со Централен регистар

Во делодопштинитене е воспоставена континуирана координација и размена на податоци со институциите што располагаат со релевантни информации за сопственоста и вредноста на имотот. Недостигот од редовна соработка со Агенцијата за катастар на недвижности доведува до неажурни евиденции, додека неспроведувањето на податоците за правни лица со Централниот регистар резултира со нецелосно задолжување и можни пропусти при оданочување. Отсуството на институционална координација ја намалува точноста на даночните бази и претставува значаен фактор за неефикасната наплата на локалните даноци.

2.1.5. Нецелосно администрирање и наплата

Во повеќе случаи не се обезбедува навремено и целосно задолжување на обврзниците што стекнале нов или дополнителен имот, иако даночната обврска настанува од денот на стекнувањето. Кај решенијата за данок на наследство и подарок не се врши процена на даночната основа според пазарната вредност на имотот во моментот на настанување на обврската. Во одредени општини, поради технички проблеми и губење на базите на податоци, во повеќегодишен период не се издавале решенија за данок на имот, што укажува на сериозен прекин во континуитетот на даночното администрирање.

2.1.6. Непресметување камата за доцнење во плаќањето на даноците на имот

Општините во најголем дел не пресметуваат и не наплатуваат камата за доцнење во плаќањето на данокот на имот, спротивно на член 79 од Законот за даноците на имот. Камата се пресметува само при присилна наплата, што не обезбедува еднаков третман на обврзниците и не стимулира навремено извршување на даночните обврски. Дополнително, не се преземаат мерки за наплата на комуналните такси по истекот на законскиот рок од 30 дена од доставувањето на решението, што укажува на недоволна примена на механизмите за присилна наплата и слаба фискална дисциплина.

ПРЕПОРАКИ ЗА СЛАБОСТИ ВО АДМИНИСТРИРАЊЕТО НА ДАНОЦИТЕ НА ИМОТ И ДАНОЦИТЕ НА НАСЛЕДСТВО И ПОДАРОК:

- 1. Да се изврши целосно ажурирање на пазарните вредности** на сите недвижности согласно со Методологијата за процена на пазарна вредност на недвижен имот и член 5 од Законот за даноци на имот.
- 2. Да се осигури целосно и редовно ажурирање на регистарот на недвижности** и негово усогласување со податоците од Агенцијата за катастар на недвижности и Централниот регистар, како основа за правилно и целосно задолжување на сите даночни обврзници.
- 3. Да се усогласат критериумите за процена** со Методологијата за процена на пазарната вредност на недвижниот имот, вклучувајќи ги и легализираните објекти.
- 4. Да се осигури целосно администрирање на сите даночни обврзници**, вклучувајќи ги и оние што се стекнале со нов имот во изминатите години.
- 5. Да се воведат систематско пресметување и наплата на камата** за сите доцнења во плаќањето на даноците согласно со законските одредби.



- 6. Да се воспостави ефективен систем на присилна наплата** за сите неисплатени даночни обврски по истекот на рокот за плаќање.
- 7. Да се осигури редовно ажурирање на регистарот на недвижности** и усогласување со податоците од Агенцијата за катастар на недвижности.
- 8. Да се обезбеди обука на персоналот** задолжен за даночното администрирање за правилна примена на Методологијата за процена и законските одредби.
- 9. Да се воспостави соодветна евиденција и следење** на сите даночни обврски од нивно настанување до нивна наплата.

2.2. Пропусти во администрирањето на комуналните такси и надоместоци

2.2.1. Слабости во наплатата на комунална такса за фирма/деловна просторија

Во повеќе општини не се преземаат мерки за наплата на обврските по истекот на законскиот рок од 30 дена од доставувањето на решението, спротивно на член 11 став 2 од Законот за комуналните такси. Иако се испраќаат опомени за неплатени обврски во значителни износи, не се поведуваат постапки за присилна наплата, ниту се пресметува камата за задоцнето плаќање. Овие пропусти доведуваат до губење на приходите и поттикнуваат недисциплина кај даночните обврзници.

2.2.2. Неостварување приходи од комунална такса за користење музика во јавни локали

Дел од општините не остваруваат приходи по основ на комунална такса за користење музика во јавни простори, иако тоа е обврска согласно со член 3 од Законот за комуналните такси. Кај некои општини приходите по овој основ се симболични и потекнуваат од мал број административни единици, што укажува на неефикасна наплата и недоволна контрола на обврзниците.

2.2.3. Неостварување приходи од такса за реклами и огласи

Во повеќе општини не се остваруваат приходи од комунална такса за реклами, објави и огласи на јавни места, што претставува директна загуба на потенцијални сопствени приходи. Забележани се случаи на поставени рекламни паноа на јавен простор со истечени договори, без обновување на обврските и без наплата на соодветни надоместоци.

2.2.4. Нередовна наплата на такса за паркирање

Општините не обезбедуваат редовна уплата на наплатените такси за користење јавни паркинг-простори од страна на јавните претпријатија или приватните оператори. Во одделни случаи само еден дел од операторите редовно ја извршуваат обврската, додека други не уплаќаат средства, иако наплатата од граѓаните се врши континуирано.

2.2.5. Нецелосна наплата на надоместок за јавна чистота

Во дел од општините се евидентирани значителни разлики меѓу наплатените и очекуваните приходи од надоместок за одржување на јавна чистота, при што дел од општините воопшто не остваруваат приходи по овој основ. Овие пропусти укажуваат на недоволна координација меѓу општините и јавните претпријатија задолжени за собирање на средствата, како и на отсуство на систем за следење на наплатата и утврдување на побарувањата.

2.2.6. Неостварување приходи од надоместок за урбано зеленило

Во повеќе општини не се наплатува надоместок за одржување на урбаното зеленило, ниту, пак, е планиран во буџетот. Советите на општините немаат донесено стратегиски и оперативни документи – како што се Стратегија за развој на зеленилото и Одлука за зеленило – што е законска обврска согласно со член 12 од Законот за урбано зеленило. Ова укажува на системски пропуст во управувањето со оваа категорија јавни средства и



на недоволно искористување на можностите за финансирање заштита и унапредување на зелените површини.

2.2.7. Неостварување приходи од надоместок за Б-интегрирана еколошка дозвола

Во повеќето општини не се пресметуваат и не се наплатуваат годишни надоместоци за поседување Б-интегрирани еколошки дозволи и за редовен надзор, спротивно на член 129 од Законот за животната средина и соодветната уредба. Во одделни случаи се наплатува само такса при поднесување барање за дозвола, без последователна наплата на редовните годишни надоместоци, што доведува до нецелосно спроведување на законските обврски и до губење на потенцијални приходи.

ПРЕПОРАКИ ЗА ПРОПУСТИ ВО АДМИНИСТРИРАЊЕТО НА КОМУНАЛНИТЕ ТАКСИ И НАДОМЕСТОЦИ:

- 1. Да се воспостави систем на редовна наплата на сите комунални такси** и да се преземат мерки за присилна наплата по истекот на рокот за плаќање.
- 2. Да се осигури целосно остварување на приходите** од сите видови комунални такси, вклучувајќи ги таксата за музика, реклами и паркирање.
- 3. Да се активира наплата на надоместоците** за јавна чистота, урбано зеленило и Б-интегрирани еколошки дозволи согласно со законските одредби.
- 4. Да се воспостави ефективна контрола** врз работењето на јавните претпријатија и организаторите на паркирање во однос на нивните обврски за уплата на таксите.
- 5. Да се донесат потребните стратегии и одлуки** за управување со зеленилото и други комунални дејности како предуслов за остварување на приходите.

- 6. Да се осигури редовно пресметување и наплата на каматите** за задоцнето плаќање на комуналните такси.
- 7. Да се ажурираат регистрите на обврзниците** и да се осигури нивна целосност преку усогласување со официјалните бази на податоци.
- 8. Да се воспостави соодветна евиденција и следење** на сите комунални такси и надоместоци од нивното настанување до нивната наплата.

2.3. Неправилности во управувањето со јавниот имот

2.3.1. Давање имот под закуп без јавно наддавање

Во повеќе општини се утврдени случаи на давање под закуп на недвижен имот без спроведување постапка за јавно наддавање, со што се прекршени законските одредби за користење и располагање со стварите во општинска сопственост. Закупнината често е определена спротивно на утврдените критериуми, а во одделни случаи приходите се остваруваат врз основа на стари договори што не се усогласени со законските прописи. Забележано е и ослободување на дел од закупувачите од плаќање на закупнина како компензација за извршени инвестиции, без донесена формална одлука и без евиденција за вложените средства.

2.3.2. Користење имот по истек на договорот

Во одредени општини закупувачите продолжуваат да користат недвижен имот и по истекот на договорите, без да се склучат нови договори или да се преземат мерки за ослободување на просторот.

2.3.3. Неправилно користење одморалишта и објекти

Забележани се случаи на користење и издавање општински објекти без донесени одлуки на советот и без спроведување законска постапка за закуп. Еден пример се однесува на управување со одморалиште со сместувачки капацитет од околу



80 гости, каде што приходите се остваруваат без утврдени цени, критериуми и правила за издавање. Приходите се реализирани по цени определени произволно, без законска основа и надвор од постапка за јавно наддавање. Иако подоцна е спроведена постапка за електронско наддавање без пристигнати понуди, објектот продолжил да се издава директно, што укажува на непочитување на законските процедури.

2.3.4. Неправилно отстапување на општински имот

Во одделни случаи е утврдено дека општините не презеле соодветни правни мерки за заштита на сопствениот имот, што резултирало со извршувања врз објекти во нивна сопственост. Пропуштањето на доставување приговори во законскиот рок довело до губење на имотни права и блокада на сметки. Исто така, кај дел од општините не се извршени преноси на правата на сопственост за објекти што им се доделени со одлуки на Владата, што укажува на нецелосно регулирање на правниот статус на јавниот имот и зголемен ризик од губење сопственост или ненаменско користење.

ПРЕПОРАКИ ЗА НЕПРАВИЛНОСТИ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЈАВНИОТ ИМОТ:

- 1. Да се осигури строго почитување на процедурите за јавно наддавање** при давање имот под закуп, согласно со Законот за јавни набавки и Законот за користење и располагање со стварите во општинска сопственост.
- 2. Да се преземат итни мерки за расчистување на имотите што се користат по истек на договорот**, вклучувајќи правни постапки за нивно враќање во општинска сопственост.
- 3. Да се воспостави јасен систем на одлуки и критериуми** за користење на општинските објекти и одморалишта, усогласени со законските прописи.
- 4. Да се осигури целосна документација и правна заштита** на сите општински имоти, вклучувајќи ги и оние што се предмет на судски постапки.

5. **Да се изврши целосна инвентаризација на сиот општински имот** и да се осигури негово правилно евидентирање и вреднување.
6. **Да се воспостави систем на редовна контрола** на состојбата и начинот на користење на општинскиот имот.
7. **Да се обезбеди транспарентност во управувањето со имотот** преку јавно објавување на сите договори и одлуки поврзани со користењето на општинскиот имот.
8. **Да се обезбеди обука на персоналот** одговорен за управувањето со имотот за правилна примена на законските прописи и процедури.

2.4. Неправилно ангажирање лица

2.4.1. Прекумерно користење привремени ангажмани

Во дел од општините континуирано се ангажираат лица преку приватни агенции за вработување, при што во 2023 година се исплатени значителни средства по овој основ. Ангажираните лица вршат редовни и постојани работни задачи од општинската надлежност, како што се одржување на јавното осветлување, комунални дејности, сообраќај и патишта, односи со јавноста и информатички технологии, па дури и услуги во јавни установи. Дел од лицата се ангажирани повеќе од две години, што не е во согласност со Законот за приватните агенции за вработување. Во некои случаи се ангажира значителен број лица по договор на дело, со што реалниот број на извршители ги надминува систематизираните работни места, создавајќи ризик од прикриено вработување и зголемени трошоци за плати.

2.4.2. Користење договори за дело за редовни работни задачи

Се склучуваат договори за дело за извршување активности што припаѓаат на редовно систематизирани работни места, без утврдени критериуми за избор на лицата и без објективно определен износ на надоместокот. Таквите ангажмани не се во согласност со Законот за работните односи и Законот за



облигационите односи. Во одделни случаи се склучуваат авторски договори во значителен износ без докази дека предметот навистина претставува авторско дело, што дополнително го нарушува принципот на оправданост и транспарентност на исплатите.

2.4.3. Неправилно ангажирање преку јавни работи

Ангажирање лица преку програми за јавни работи се вршат без спроведување јавен повик, без утврдена програма и без обезбедено осигурување во случај на несреќа при работа, што не е во согласност со Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност. Во одредени случаи се користат посреднички агенции без формално одобрение, при што нема доказ за спроведени процедури на селекција и безбедност при работа. Овие практики укажуваат на непочитување на законските процедури и носат ризик од правни и финансиски последици за општините.

2.4.4. Неправилна исплата на надоместоци

Во повеќе општини се исплаќаат паушали и надоместоци без соодветна документација и контрола. На вработени лица што се членови на различни комисији им се исплаќаат месечни паушали во значителни износи без евиденција за часовите, наложите или извршените задачи. Во одредени општини членовите на советите добиваат надоместоци без поткрепувачка документација за присуство и одржани седници, а исплатите се вршат во целосен износ, и покрај евидентирани отсуства. Овие практики укажуваат на недостиг од внатрешни контроли и слабости во управувањето со јавните средства.

ПРЕПОРАКИ ЗА НЕПРАВИЛНО АНГАЖИРАЊЕ ЛИЦА:

- 1. Да се ограничи употребата на привремените ангажмани** на исклучителни случаи и да се почитува максималниот период на ангажирање од две години согласно со законот.

2. **Да се осигури дека договорите за дело и авторските договори** се склучуваат само за конкретни, определени работи што не се редовни работни задачи.
3. **Да се воспостават јасни критериуми** за избор на лицата и утврдување на надоместокот при ангажирање преку каква било форма.
4. **Да се обезбеди спроведување транспарентни постапки** преку Агенцијата за вработување при ангажирање лица за јавни работи.
5. **Да се усогласат исплатите на надоместоците** со Законот за административни службеници и да се води прецизна евиденција за одработените часови.
6. **Да се осигури целосна документација** за одржаните седници и присуството на членовите на советот при исплата на надоместоците.
7. **Да се преземат мерки за пополнување на систематизираните работни места** со редовно вработување наместо со привремени ангажмани.
8. **Да се воспостави строга контрола** на сите форми на ангажирање на лица од страна на општината.

2.5. Нетранспарентности во доделување средства кај програмите и субвенциите

2.5.1. Непостоење јасни критериуми за доделување средства

Во повеќе општини недостасуваат јасно утврдени критериуми и мерила за распределба на буџетски средства наменети за спортски клубови, здруженија на граѓани и други субјекти. Советите на општините не донесуваат правилници со конкретни параметри, спротивно на член 22-а од Законот за спортот и член 49 од Законот за здруженија и фондации. Исплатите често се вршат без образложени критериуми и без јасна постапка за избор на корисниците, што создава ризик од нерамноправност и нецелесходно користење на јавните средства.



2.5.2. Необјавување јавни повици

Доделувањето средства во рамките на програмите за спорт, култура и поддршка на граѓанскиот сектор во повеќе општини се врши без објавување јавен повик, без конкурсна постапка и без објавување на избраните субјекти. Во дел од случаите исплатите се вршат врз основа на стари одлуки и конкурси од претходни години, што ја намалува транспарентноста и ја ограничува јавната контрола врз трошењето на средствата.

2.5.3. Недостиг од извештаи за реализација

За исплатените средства не се поднесуваат извештаи за реализација на активностите, ниту финансиска документација со која се оправдува наменската употреба. Договорите со корисниците не се следат преку редовен надзор, а советите на општините не добиваат информации за извршувањето на програмите. Недостигот од извештаи ја ограничува можноста за оцена на ефективноста на потрошените средства и отвора ризик од нецелисходно трошење.

2.5.4. Незаконско финансирање активности

Во одделни случаи се евидентирани исплати за изградба и уредување верски објекти без доставени финансиски и наративни извештаи, што не е во надлежност на општините согласно со член 22 од Законот за локална самоуправа и член 19 од Уставот на Република Северна Македонија.

2.5.5. Неправилно субвенционирање на јавни претпријатија

Во одредени општини се доделуваат субвенции на јавни претпријатија без утврдени критериуми и без доставена поткрепувачка документација за реализираниот обем на активности. Недостигот од транспарентна процедура и документација го оневозможува следењето на резултатите и оцената на ефектот од субвенционирањето.

2.5.6. Неправилно субвенционирање на социјално ранливи граѓани

Субвенционирањето месечни трошоци и доделувањето парична помош на социјално ранливи лица се врши без претходна проверка на статусот на корисниците и без јасно дефинирани критериуми за утврдување на правото и висината на помошта. Овие пропусти го зголемуваат ризикот од неправилна распределба и нецелисходна употреба на буџетските средства.

ПРЕПОРАКИ ЗА НЕТРАНСПАРЕНТНОСТИ ВО ПРОГРАМИТЕ И СУБВЕНЦИИТЕ:

- 1. Да се воспостават јасни и пишани критериуми** за доделување на сите видови субвенции и финансирања согласно со Законот за спортот и Законот за здруженија и фондации.
- 2. Да се обезбеди објавување јавни повици** за сите програми на финансирање и транспарентно објавување на листите на поддржани субјекти.
- 3. Да се осигури поднесување редовни извештаи** за искористените средства и постигнатите резултати од страна на субвенционираниите субјекти.
- 4. Да се осигури законитост на финансираните активности** и да се избегнува финансирање активности што не се во надлежност на општините.
- 5. Да се воспостави систем на контрола** на реализацијата на субвенционираниите програми и проекти.
- 6. Да се осигури целосна документација** за сите субвенционирани активности, вклучувајќи ги и оние насочени кон социјално ранливите граѓани.
- 7. Да се усогласат субвенциите за јавни претпријатија** со законските прописи и да се обезбеди нивна економска оправданост.



- 8. Да се воспостави јавна достапност на сите информации** за доделените субвенции и програми на финансирање.

2.6. Пропусти во градежните активности

2.6.1. Градење без одобрение и проектна документација

Во повеќе општини се изведуваат градби од втора категорија без издадени одобренија за градење, спротивно на Законот за градење. Забележани се случаи на изведба на градежни активности без изготвен проект и без целосна проектна документација, при што изведбата се темели само врз технички спецификации и предмер-пресметки. Дел од капиталните проекти за изградба и реконструкција на улици со значителна вредност се реализирани без обезбедено одобрение за градба, што создава правен ризик и ја намалува усогласеноста со прописите.

2.6.2. Неизвршување технички преглед и примопредавање

Во повеќе општини не се изготвуваат извештаи од извршен технички преглед, ниту се спроведува формално примопредавање на завршените градби, со што не се обезбедува потврда за квалитетот и функционалноста на изведените работи. Во некои случаи, и покрај извршениот технички преглед, не е составен записник за примопредавање, иако вредноста на работите надминува сто милиони денари. Исто така, привремените и завршните ситуации се изготвуваат без поткрепа во градежни книги и со значително задоцнување, што ја нарушува транспарентноста и финансиската точност на проектите.

2.6.3. Непочитување на роковите во градежните постапки

Во дел од проектите роковите за изведба се продолжуваат повеќекратно без соодветно образложение и спротивно на законските одредби. Примери се проекти со почетен рок од 90 дена којшто е продолжен на повеќе од една година, при што реализацијата останала ниска. Дополнително, не се почитуваат роковите за донесување административни акти во постапките за градење – како што се заклучоци за прекин на постапка,

урбанистички согласности и решенија за утврдување правен статус – што укажува на слаба административна ефикасност и неусогласеност со законските процедури.

2.6.4. Неусогласеност со Законот за градење

Во одделни случаи се утврдени судири на интереси и непочитување на законските обврски при надзор и измена на проектната документација. Јавни претпријатија што учествувале во проектирањето вршат и надзор над изведбата, што претставува повреда на принципот на независност. Исто така, при склучување анекси на договори за изведба, не се изготвуваат дополнувања на основниот проект со извештај за ревизија, ниту проект на изведена состојба, спротивно на членовите 51 и 69 од Законот за градење. Овие пропусти создаваат ризик од неправилно планирање, нецелесходни анекси и зголемени трошоци за јавните средства.

ПРЕПОРАКИ ЗА ПРОПУСТИ ВО ГРАДЕЖНИТЕ АКТИВНОСТИ:

- 1. Да се обезбеди целосна проектна документација и одобрение за градба** пред започнување на секоја градежна активност, согласно со Законот за градење.
- 2. Да се извршуваат задолжителните технички прегледи и примопредавање** на сите изведени градежни објекти, со соодветна документација.
- 3. Да се почитуваат роковите утврдени со закон** во сите фази на градежните постапки, од проектирање до изведба.
- 4. Да се обезбеди независен надзор** на градежните активности и да се избегнува судир на интереси кај надзорните органи.
- 5. Да се обезбеди комплетна градежна документација**, вклучувајќи ги градежните книги, дневници и извештаи од надзорниот орган.



6. **Да се воспостави систем на контрола на квалитетот** на изведените градежни работи и користените материјали.
7. **Да се обезбеди навремено изготвување на проектот на изведена состојба** за сите завршени објекти.
8. **Да се преземат мерки за санкционирање** на изведувачите што не ги почитуваат договорените рокови и квалитетот на изведбата.

2.7. Нередовности во буџетскиот процес

2.7.1. Недостиг од транспарентност во буџетскиот процес

Во дел од општините не е обезбедена доволна транспарентност при изготвувањето и донесувањето на буџетот. Не се организираат јавни расправи со граѓаните, деловната заедница, невладините организации и ранливите групи, со што се ограничува нивното учество во буџетскиот процес. Истовремено, не се објавуваат кварталните извештаи и годишните сметки на општинските веб-страници, а дел од нив не се ажурирани, што укажува на системски слабости во јавното информирање и отстапување од принципите на отчетност и јавност на работењето.

2.7.2. Непочитување на буџетските рокови

Во повеќе случаи не се почитуваат законски утврдените рокови од буџетскиот календар за планирање, донесување и усвојување на буџетот. Забележано е доцнење во изготвувањето на буџетските документи и неспроведување јавни расправи, а во некои општини воопшто не е донесен буџетски календар. Дополнително, евидентирани се значителни отстапувања меѓу планираните и реализираните приходи и расходи поради неусвоени или несоодветно извршени ребаланси, што укажува на недоволна буџетска дисциплина и слабо планирање.

2.7.3. Неусвоени годишни извештаи

Советите на одредени општини не ги усвојуваат годишните извештаи за извршување на буџетот, ниту обезбедуваат образложение или надзор над извршувањето. Во некои случаи извештаите воопшто не се доставуваат до советите, додека во други, иако доставени, не се разгледуваат и не се одобруваат. Овие пропусти ја нарушуваат транспарентноста и ја ограничуваат можноста за институционален надзор над трошењето на јавните средства.

2.7.4. Слабости во процесот на буџетирање

Во повеќе општини буџетите не содржат развоен дел или содржат само минимален број развојни програми, спротивно на член 23 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Недостасуваат годишни програми за работа по општински надлежности, а во одделни случаи не е донесен План на програми за развој. Овие слабости укажуваат на недоволна интеграција на развојното планирање во буџетскиот процес и ограничена поврзаност меѓу стратегиските цели и буџетските ресурси.

ПРЕПОРАКИ ЗА НЕРЕДОВНОСТИ ВО БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС:

1. **Да се обезбеди целосна транспарентност во буџетскиот процес** преку организирање јавни расправи, објавување на сите буџетски документи и редовно ажурирање на веб-страниците.
2. **Да се почитуваат буџетските рокови** утврдени со буџетскиот календар и Законот за буџети.
3. **Да се обезбеди усвојување на годишните извештаи** од страна на советот на општината во законски утврдените рокови.



4. **Да се подготвуваат целосни буџети** што вклучуваат развоен дел и годишни програми за сите активности од надлежност на општината.
5. **Да се извршува навремен ребаланс на буџетот** при значителни отстапувања меѓу планираните и реализираните приходи и расходи.
6. **Да се обезбеди стратегиско планирање** преку изготвување средорочни рамки на расходи и развојни програми.
7. **Да се воспостави систем на редовно известување** до јавноста за реализацијата на буџетот и постигнатите резултати.
8. **Да се обезбеди обука на буџетскиот персонал** за правилно спроведување на буџетскиот процес и усогласување со законските прописи.

2.8. Непочитување на роковите во постапките за утврдување правен статус

2.8.1. Непочитување на роковите за донесување одлуки

Во сите ревидирани општини не се почитуваат законските рокови при донесување заклучоци и решенија поврзани со постапките за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти, спротивно на одредбите од Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Одлуките за прекин на постапката, урбанистичките согласности и решенијата за плаќање надоместок се носат со значително задоцнување, што доведува до пролонгирани постапки и правна неизвесност. Во некои општини подолг временски период не се иницира изработка на урбанистички планови, ниту се преземаат административни мерки за извршување на решенијата за уривање, што дополнително ја влошува правната и административната дисциплина.

2.8.2. Недостиг од извештаи до надлежните институции

Општините не подготвуваат и не доставуваат редовни извештаи до Министерството за транспорт и врски за користење на средствата од наплатените надоместоци, иако тоа е законска обврска согласно со член 20 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Не се водат систематизирани податоци за текот на постапките и за наплатените износи, што го оневозможува редовното известување и надзор од страна на надлежните органи. Во дел од општините не се евидентирани побарувањата по основ на надоместок за утврдување правен статус, што дополнително ја отежнува транспарентноста и отчетноста во оваа постапка.

ПРЕПОРАКИ ЗА НЕПОЧИТУВАЊЕ НА РОКОВИТЕ ВО ПОСТАПКИТЕ ЗА УТВРДУВАЊЕ ПРАВЕН СТАТУС:

- 1. Да се осигури почитување на сите законски рокови** во постапките за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти, согласно со Законот за постапување со бесправно изградени објекти.
- 2. Да се подготвуваат и да се доставуваат редовни извештаи** до Министерството за транспорт и врски за користењето на средствата од надоместоците и состојбата со постапките.
- 3. Да се воспостави систем на следење на роковите** и да се назначат одговорни лица за почитување на роковите во секоја фаза од постапката.
- 4. Да се обезбеди целосна евиденција на сите побарувања** по основ на надоместоци за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти.
- 5. Да се преземат мерки за забрзување на постапките** за утврдување правен статус, вклучувајќи ги и постапките за административно извршување на решенијата за уривање.
- 6. Да се обезбеди соработка меѓу сите надлежни служби** во општините за ефикасно спроведување на постапките.



- 7. Да се обезбеди обука на персоналот** задолжен за спроведување на постапките за правилно спроведување на процедурите и почитување на роковите.
- 8. Да се воспостави систем за редовна контрола** на напредокот на постапките и доцнењата во нивното спроведување.

2.9. Непочитување на обврските од јавно-приватно партнерство

2.9.1. Неисполнување на договорените обврски

Во повеќе општини приватните партнери не ги исполнуваат преземените обврски од договорите за јавно-приватно партнерство. Не се обезбедуваат потребните документации за поставување јавно осветлување, ниту банкарските гаранции предвидени со договорите. Забележано е непочитување на роковите за реализација на проектите, што доведува до одложување на завршувањето на инвестициите и зголемување на трошоците. Во дел од општините приватниот партнер не ги одржува договорените стандарди за квалитет на услугите, што негативно влијае врз континуитетот и ефикасноста на јавните услуги.

2.9.2. Недостиг од контрола од страна на општините

Општините не спроведуваат доволни контролни механизми за следење на реализацијата на договорите за јавно-приватно партнерство. Не се врши редовна проверка на исполнувањето на договорните обврски, ниту се проценува ефектот од постигнатите заштеди на енергија, кои претставуваат една од клучните цели на ваквите проекти. Дополнително, не се изготвуваат редовни извештаи за напредокот и исполнувањето на договорените показатели, што ја ограничува отчетноста и можноста за навремено управување со ризиците од неусогласено спроведување на јавно-приватните партнерства.

ПРЕПОРАКИ ЗА НЕПОЧИТУВАЊЕ НА ОБВРСКИТЕ ОД ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО:

- 1. Да се осигури целосно исполнување на договорените обврски** од страна на приватниот партнер, вклучувајќи ги обезбедувањето на документациите и банкарските гаранции.
- 2. Да се зајакне контролата од страна на општините** врз реализацијата на проектите од јавно-приватно партнерство, со редовно следење на исполнувањето на договорените обврски.
- 3. Да се воспостави систем на редовно известување** за напредокот на проектите и постигнатите резултати, вклучувајќи ги и ефектите од заштедите на енергија.
- 4. Да се осигури почитување на роковите** утврдени во договорите и да се преземат соодветни мерки за санкционирање при нивно непочитување.
- 5. Да се осигури квалитетот на услугите** обезбедени од страна на приватниот партнер согласно со договорените стандарди.
- 6. Да се воспостави јасен механизам за решавање на споровите што** може да настанат при реализацијата на проектите од јавно-приватно партнерство.
- 7. Да се осигури транспарентност во сите фази** на реализација на проектите од јавно-приватно партнерство.
- 8. Да се обезбеди обука на персоналот** задолжен за следење на проектите од јавно-приватно партнерство за ефективно управување со овие проекти.



2.10. Неправилно користење на буџетските средства

2.10.1. Расходи без соодветна документација

Во повеќе општини се евидентирани расходи извршени без поткрепувачка финансиска документација, спротивно на принципите на транспарентност и законитост. Исплатите се однесуваат на трошоци за одржување на јавното осветлување, реконструкција и изградба на инфраструктура, детски градинки, како и за службени патувања, гориво, угостителски услуги и поправки на возила. Вкупната вредност на ваквите расходи изнесува повеќе десетици милиони денари, без соодветни докази за извршените работи и испорачаните услуги, што укажува на сериозни слабости во внатрешната контрола и финансиското управување.

2.10.2. Неправилни исплати на надоместоци

Во дел од општините се вршат исплати на пашалы и надоместоци без целосна документација и без утврдени критериуми. Вработени во администрацијата коишто се членови на комисији добиваат месечни надоместоци без евиденција за извршени задачи, а членовите на советите примаат средства без потврда за присуство или одржани седници. Во повеќе случаи надоместоците се исплатуваат во целосен износ, и покрај евидентирани отсуства, што укажува на непочитување на принципот на ефикасно и одговорно користење на буџетските средства.

ПРЕПОРАКИ ЗА НЕПРАВИЛНО КОРИСТЕЊЕ НА БУЏЕТСКИТЕ СРЕДСТВА:

- 1. Да се обезбеди целосна документација за сите расходи** согласно со Законот за сметководство и упатствата за сметководство на буџетските корисници.

2. **Да се воспостави строга контрола на исплатите** на надоместоци, со задолжителна документација за одработените часови и одржаните седници.
3. **Да се усогласат исплатите на надоместоците** со Законот за административни службеници и да се осигури нивна законска основа.
4. **Да се воведи систем на претходна и последователна контрола** на сите финансиски трансакции пред нивно извршување.
5. **Да се обезбеди обука на финансискиот персонал** за правилно документирање на сите финансиски трансакции и расходи.
6. **Да се воспостави јасна процедура за одобрување на расходите** со дефинирани овластувања и одговорности.
7. **Да се осигури редовна ревизија на сите исплати** и расходи од страна на внатрешната ревизија.
8. **Да се преземат мерки за поврат на неосновано исплатените средства** согласно со законските прописи.

2.11. Неизвесни судски постапки и обврски

2.11.1. Тужени страни во судските постапки

Повеќе општини се вклучени во судски спорови со значителен финансиски ризик. Град Скопје е тужен од голем број правни и физички лица, при што вкупната вредност на побарувањата надминува 295 милиони денари, а дел од предметите се однесуваат на солидарна одговорност со јавни претпријатија. Општина Тетово е тужена од повеќе правни и физички лица, со вкупна вредност на тужби од над 37 милиони денари, додека Општина Свети Николе е вклучена во неколку постапки како тужена и како тужител, со вкупна изложеност на ризик од неколку стотици илјади денари. Овие судски процеси претставуваат потенцијални обврски што можат значително да влијаат врз буџетската стабилност на општините.



2.11.2. Потенцијални финансиски обврски

Исходот на активните судски постапки е неизвесен и може да има материјално влијание врз буџетите на општините и на Град Скопје. Во случај на пресуди против општините, постои ризик од значителни финансиски трошоци и намалување на ликвидноста. Посебно е забележано дека кај Општина Тетово постојат дополнителни обврски поврзани со проектите од програмата MSIP2, кои вклучуваат инфраструктурни и комунални инвестиции (изградба на булевар, набавка на автобуси и опрема за управување со отпад) со потенцијално материјално влијание врз финансиската состојба. Овие ризици бараат засилено следење и редовно известување во рамките на буџетското планирање и управувањето со јавниот долг.

ПРЕПОРАКИ ЗА НЕИЗВЕСНИ СУДСКИ ПОСТАПКИ И ОБВРСКИ:

1. **Да се утврди точната изложеност на финансиските ризици** од судските постапки и да се преземат соодветни резервации.
2. **Да се обезбеди активна правна заштита** на интересите на општините во сите судски постапки.
3. **Да се развие стратегија за управување со правните ризици**, вклучувајќи превентивни мерки за намалување на бројот на судски постапки.
4. **Да се обезбеди редовно известување до советот на општината** за состојбата и напредокот на судските постапки и нивните потенцијални финансиски импликации.
5. **Да се воспостави соработка со надворешни правни стручњаци** за сложени правни случаи коишто имаат значителни финансиски импликации.

6. **Да се осигури транспарентност во однос на судските постапки** преку нивно вклучување во годишните извештаи и други јавни документи.
7. **Да се преземат мерки за вонсудско решавање на спорите** каде што е можно, со цел намалување на трошоците и времето за решавање на спорите.

3. ЈАВНИ НАБАВКИ

На основа на сеопфатната анализа на ревизорските наоди од извршените ревизии кај единиците на локалната самоуправа во периодот од 2015 до 2023 година, може да се констатира дека процесот на јавните набавки претставува една од најкритичните области со системски и трајни пропусти. Истовремено, оваа област е клучна за ефикасно и економично трошење на јавните средства, што ја прави уште позабележителна и загрижувачка.

Ревизиите открија дека неправилностите се присутни во секоја фаза од процесот на јавните набавки, почнувајќи од стратегиското планирање, преку подготовката на документацијата и спроведувањето на постапките, па сè до склучувањето и имплементацијата на договорите. Овие пропусти не се изолирани појави, туку се јавуваат како системски проблем што ги загрозува основните принципи на јавните набавки: економичност, ефикасност, транспарентност, еднаков третман и почитување на конкуренцијата.

Отсуството на ефективна внатрешна контрола и надзор, како и недоволното кадровско и институционално јакнење на функциите одговорни за спроведување на набавките, се јавуваат како заеднички именител на идентификуваните проблеми. Следствено, оваа синтеза има цел да ги резимира клучните наоди и да понуди препораки што би послужиле како основа за системски и одржливи подобрувања во управувањето со јавните набавки на локално ниво.



3.1. Набавки извршени без спроведена постапка за јавна набавка

3.1.1. Набавки на стоки и услуги под вредносниот праг без евидентирање

Во повеќе општини се извршени набавки на стоки и услуги без спроведување постапка за јавна набавка, иако нивната вкупна вредност изнесува над вредносниот праг. Забележани се плаќања за хигиенски материјали, сервисирање возила, угостителски услуги, набавка на бехатон-плочки, осигурување и медиумски огласи без соодветна документација и евиденција. Во некои случаи се преземени финансиски обврски за капитални проекти, како што е изградба на фекална канализација, без спроведена постапка за јавна набавка, што претставува повреда на начелата на економичност, транспарентност и законитост.

3.1.2. Директно доделување договори над вредносниот праг

Забележани се случаи на директно склучување договори со јавни претпријатија или приватни изведувачи во вредности што го надминуваат законскиот праг за задолжителна јавна постапка. Дел од овие договори се однесуваат на набавка и поставување градежни материјали и услуги за зимско одржување, гориво и изнајмување деловен простор, без спроведена тендерска процедура. Овие практики ја нарушуваат конкурентноста и транспарентноста во трошењето на јавните средства и создаваат ризик од неефикасно и нецелисходно користење на буџетот.

3.1.3. Плаќања за услуги реализирани во претходни години без постапка

Во одделни случаи се извршуваат плаќања за активности и договори реализирани во претходни буџетски години без да бидат планирани како пренесени обврски.

ПРЕПОРАКИ ЗА НАБАВКИ ИЗВРШЕНИ БЕЗ СПРОВЕДЕНА ПОСТАПКА:

- 1. Сите набавки да се вклучуваат во Годишниот план за јавни набавки** и да се спроведуваат строго во согласност со Законот за јавни набавки.
- 2. Да се осигури пријавување на сите набавки**, вклучувајќи ги и оние под вредносниот праг, во кварталната евиденција на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН).
- 3. Да се воспостави строга контрола на трошењата** и да се избегнуваат директни доделувања договори над вредносниот праг, освен во случаите предвидени со законот.
- 4. Да се осигури правилно планирање и пренесување на обврските** од претходните години во буџетот на тековната година.
- 5. Да се осигури дека плаќањата за сите стоки, услуги и работи** ќе се извршуваат само по спроведена законска постапка за јавна набавка.
- 6. Да се воспостави одговорност кај раководните лица** за спроведување на набавките согласно со законските прописи.

3.2. Недостатоци во планирањето и пријавувањето

3.2.1. Чести и големи измени на Годишниот план за јавни набавки

Во дел од општините се констатирани чести и значителни измени на годишните планови за јавни набавки, што укажува на слаба предвидливост и недоволно стабилно почетно планирање. Забележани се повеќекратни ревизии на плановите, со зголемен број постапки и ниска реализација на предвидените



набавки. Таквата практика доведува до намалена ефикасност, недоследност меѓу планот и извршените активности и ограничена транспарентност на процесот на јавни набавки.

3.2.2. Непријавување на сите склучени договори во Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН)

Општините не ги пријавуваат сите склучени договори, особено оние под вредносните прагови утврдени со Законот за јавни набавки, во кварталната евиденција на ЕСЈН.

3.2.3. Недостиг од стратегиски пристап при планирање големи инвестиции

При реализација на капитални проекти се утврдени слабости во фазата на планирање и подготовка, како што се непредвидени дополнителни трошоци и недоволна координација меѓу проектните и изведбените фази. Кај инфраструктурни проекти се евидентирани значителни трошоци за дислокација на инсталации што не биле вклучени во почетната проектна документација, како и повеќекратно продолжување на роковите за изведба на објекти, со ниска реализација на планираните активности.

ПРЕПОРАКИ ЗА ПЛАНИРАЊЕ И ПРИЈАВУВАЊЕ ЈАВНИ НАБАВКИ:

1. Да се подготвуваат реални и стабилни годишни планови за јавни набавки врз основа на детална анализа на потребите и можностите.
2. Да се ограничат измените на Годишниот план на најавени и неопходни случаи, со соодветно образложение.
3. Да се осигури целосно пријавување на сите набавки, вклучувајќи ги и оние под вредносниот праг, во Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) во пропишаните рокови.

4. Да се вклучат сите предвидливи трошоци, како што се трошоците за дислокација на инсталации, во почетната проектна документација и пресметката на вредноста на набавката.
5. Да се воспостави систем на внатрешна контрола за следење на имплементацијата на Годишниот план и за пријавување на сите склучени договори.
6. Да се обезбеди усогласеност меѓу планираните и реализираните набавки со редовно ажурирање и анализа на отстапувањата.

3.3. Слабости во подготвителната фаза и документацијата

3.3.1. Неделиво објавување постапки што се состојат од различни делови

Во дел од општините јавните набавки се објавени како единствена неделива постапка, иако предметот на набавката опфаќа различни активности што требало да бидат поделени во посебни лотови. Вакви случаи се забележани кај реконструкција на објекти, градинки и одржување локални улици, без соодветно образложение за неделивоста. Ова ја ограничува конкуренцијата и можноста за учество на помали економски оператори, што е спротивно на начелото на еднаков пристап.

3.3.2. Непропорционални и ограничувачки критериуми за квалитативен избор

Во повеќе тендерски докуменции се утврдени критериуми што не се во согласност со предметот и обемот на набавката, како што се барања за годишен приход повеќекратно поголем од проценетата вредност или поседување акредитации што не се релевантни за конкретната дејност. Овие услови создаваат непотребни бариери и го ограничуваат пазарното натпреварување, што ја нарушува фер конкуренцијата и економичноста на постапките.



3.3.3. Нецелосни технички спецификации и пресметки (немање количини)

Кај дел од општините техничките спецификации не содржат утврдени количини за одделните активности, туку само позиции и единични цени, без прецизен опис на обемот на работите. Оваа практика ја отежнува споредливоста на понудите и создава ризик од нејасни обврски во изведбата. Недостигот од детални технички податоци укажува на слабости во подготовката и преттендерското планирање.

3.3.4. Објавување постапки без обезбедена целосна проектна документација

Во одделни случаи јавни набавки се спроведуваат без обезбедена проектна документација или одобрение за градење пред започнување на изведбата. Дел од проектите се реализираат врз основа на интерно подготвени технички спецификации без законски основа. Овие пропусти го зголемуваат ризикот од технички и финансиски неправилности, непланирани трошоци и доцнење во реализацијата на проектите.

ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДГОТВИТЕЛНАТА ФАЗА И ДОКУМЕНТАЦИЈА:

- 1. Да се обезбеди правилна поделба на предметот на набавката** согласно со член 78 од Законот за јавни набавки, со соодветно образложение за неделивост доколку е потребно.
- 2. Да се усогласат критериумите за квалитативен избор да бидат реални, пропорционални и поврзани со предметот на набавката** согласно со член 99 став 6 од Законот за јавни набавки.
- 3. Да се осигурат целосни технички спецификации со детално утврдени количини, мерни единици и квалитативни барања** за сите позиции.

4. **Да се обезбеди целосна проектна документација и сите потребни дозволи** пред започнување на постапката за јавна набавка.
5. **Да се вклучи стручен проектант во подготовката на техничката документација** за сложени набавки.
6. **Да се воспостави процедура за проверка на комплетноста и усогласеноста на тендерската документација** пред нејзиното објавување.

3.4. Пропусти во текот на спроведувањето на постапката

3.4.1. Непочитување на роковите за доставување понуди и известување

Во повеќе случаи не е почитуван законскиот рок за објавување на одлуките и известувањата за склучени договори, со задоцнувања до 33 дена. При измена на тендерската документација не се вршело пропорционално продолжување на роковите за доставување понуди, што ги ограничува можностите за рамноправно учество на понудувачите.

3.4.2. Прифаќање некомплетни понуди и документација

Забележано е прифаќање на понудите без целосни докази за исполнување на техничките услови или со застарени документи доставени по отворање на понудите. Овие пропусти ја нарушуваат законитоста и ја намалуваат доверливоста на процесот на евалуација.

3.4.3. Неправилно составување и потпишување на записниците од комисиите

Во одделни постапки записниците и извештаите на комисиите не се потпишани од сите членови, што ја доведува во прашање нивната веродостојност и усогласеност со процедурите утврдени со Законот за јавни набавки.



3.4.4. Неправилна оцена на понудите

Утврдени се случаи на непропорционални критериуми и неправилна примена на елементот „квалитет“ при бодување на понудите, како и користење неподобни докази (потврди за извршени работи) во спротивност со законските одредби. Ова создава ризик од нефер избор и нарушување на принципот на еднаков третман.

ПРЕПОРАКИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКАТА:

1. Да се почитуваат строго законските рокови за сите фази од постапката, вклучително и роковите за доставување понуди, оценка и известување.
2. Да се осигури прифаќање само на комплетни понуди што ги исполнуваат сите формални и суштински барања од тендерската документација.
3. Да се осигури правилно составување и потпишување на сите записници и документи од страна на сите членови на комисиите.
4. Да се воспостават јасни и објективни критериуми за оцена на понудите во согласност со Законот за јавни набавки.
5. Да се обезбеди правилна примена на методологијата за оцена на понудите.
6. Да се осигури транспарентност на целиот процес на спроведување на постапката.
7. Да се обезбеди соодветна обука на членовите на комисиите за правилно спроведување на постапките.

3.5. Проблеми при склучување и имплементација на договорите

3.5.1. Промени на договори (анекси) без склучување соодветен анекс

Констатирани се случаи на признавање на дополнителни количини и промени на договорни услови без формално склучување анекс, во вредност од над 17 милиони денари. Во некои случаи не е побарана ниту дополнителна банкарска гаранција по зголемување на вредноста на договорот, што ја намалува заштитата на јавните средства.

3.5.2. Признавање вишоци количини над договорените без формална измена

Дел од општините признале изведени количини над договорениот обем без претходна измена на договорите, што резултирало со дополнителни исплати од неколку милиони денари. Овие случаи претставуваат повреда на законските правила за измена на договорите за јавни набавки и укажуваат на недоволна контрола при извршувањето.

3.5.3. Недоволна контрола на реализацијата и квалитетот на извршените работи

Во некои случаи плаќањата се вршеле без комплетна техничка и надзорна документација (градежни книги, дневници, извештаи). Недостигот од докази за извршените работи укажува на слабости во контролата и во верификацијата на изведбата и квалитетот на проектите.

3.5.4. Непобарување дополнителни банкарски гаранции при промена на договорот

При склучување анекси или зголемување на вредноста на договорите, не е побарано обезбедување дополнителни



банкарски гаранции од изведувачите. Ова го зголемува ризикот од финансиска изложеност и неисполнување на договорните обврски.

ПРЕПОРАКИ ЗА СКЛУЧУВАЊЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ДОГОВОРИ:

1. Да се осигури дека сите промени на договорите ќе се склучуваат со формален анекс согласно со член 119 од Законот за јавни набавки.
2. Да се воведат строга контрола на промените на количините и да се избегнуваат признавања вишоци над договорените без формална измена.
3. Да се обезбеди целосна документација за реализацијата на договорите, вклучително градежни книги, дневници и извештаи од надзор.
4. Да се побараат дополнителни банкарски гаранции за квалитет при секоја промена на договорот што ја зголемува неговата вредност.
5. Да се воспостави систем на редовна проверка на квалитетот на извршените работи и услуги.
6. Да се осигури навремено и целосно документирање на сите фази од имплементацијата на договорите.
7. Да се осигури правилно примопредавање на работите со составување соодветни записници.
8. Да се воспостави одговорност на надзорните органи за целосна и навремена контрола на реализацијата на договорите.

3.6. Недоволна контрола и надзор

3.6.1. Недостиг од воспоставени внатрешни процедури за следење на договорите

Во повеќе општини не се назначени одговорни лица за следење на реализацијата на договорите, ниту се воспоставени систематски механизми за мониторинг на динамиката, квалитетот и исполнувањето на обврските. Ова води до задоцнета реакција на доцнења и неправилности во извршувањето.

3.6.2. Недоволна верификација на фактурите од страна на службите наменети за контрола

Се прифаќаат и се плаќаат фактури без соодветна проверка на изведените работи или без придружна документација. Во некои случаи, и покрај постоењето на интерни упатства за контрола, не се врши квалитативна и квантитативна проверка пред исплата, што ја намалува веродостојноста на финансиските обврски.

3.6.3. Прифаќање работи без целосна и навремено доставена завршна документација

Исплатите за изведени градежни работи често се вршат без комплетна документација, како што се градежни книги, дневници и записници за примопредавање. Недостигот од овие докази го зголемува ризикот од неосновани плаќања и непотврдена изведба на работите.

3.6.4. Недостиг од ефективна контрола на квалитетот на извршените работи

Евидентирани се слабости во контролата на квалитетот, при што во случаи на неусогласеност со проектната документација, не се активираат гаранциите за квалитет, туку се вршат корекции во вредноста на договорите. Исто така, дел од проектите се реализирани без законски потребни одобренја, што укажува на пропусти во техничкиот надзор и управувањето со ризиците.



ПРЕПОРАКИ ЗА КОНТРОЛА И НАДЗОР НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ:

- 1. Да се воспостават јасни внатрешни процедури за следење на реализацијата на договорите, со определени одговорни лица.**
- 2. Да се обезбеди целосна верификација на фактурите и документацијата пред секоја исплата, вклучувајќи проверка на квалитетот и квантитетот на извршените работи.**
- 3. Да се осигури прифаќање на работите само по добивање целосна и навремено доставена завршна документација.**
- 4. Да се воспостави систем на редовна инспекција и контрола на квалитетот на извршените работи и услуги.**
- 5. Да се осигури активирање на гаранциите за квалитет во случај на откриени недостатоци наместо намалување на вредноста на договорот.**
- 6. Да се обезбеди правилно примопредавање на сите работи со составување соодветни записници.**
- 7. Да се воведат периодични ревизии на имплементацијата на договорите за јавни набавки.**
- 8. Да се обезбеди обука за вработените одговорни за контрола и надзор на јавните набавки.**

4. ВНАТРЕШНИ КОНТРОЛИ

Анализата на ревизорските наоди од сите ревидирани општини во периодот 2015 – 2023 година открива длабоки и системски пропусти во системот на внатрешни контроли, кои претставуваат основен извор на ризик за интегритетот на јавните финансии и ефективноста на јавните услуги на локално ниво. Немањето ефективни внатрешни контроли не е изолиран феномен, туку се јавува како заеднички именител на речиси сите идентификувани неправилности во сите области од работењето.

Системот на внатрешни контроли, кој според меѓународните стандарди и националната регулатива треба да ја обезбеди законитоста, економичноста и ефикасноста на работењето, во практиката се покажа како формален или непостоен механизам. Ова се манифестира преку немањето пишани процедури, нејасна распределба на одговорностите, нефункционална внатрешна ревизија и недостиг од кадровски капацитети за нивно спроведување.

Особено загрижувачки е податокот дека дури и општините што формално воспоставија служби за внатрешна ревизија, во голема мера не ги искористуваат своите потенцијали поради организациска зависност, недоволна екипираност или неизготвување ревизорски планови. Оваа состојба директно придонесува за перзистенцијата на истите типови неправилности низ годините, што укажува на недостиг од институционално учење и подобрување.

Синтезата на наодите во овој дел има цел да ги истакне клучните слабости и да понуди препораки за градење одржлив и ефективен систем на внатрешни контроли што ќе послужи како темел за подобрување на управувањето со јавните финансии на локално ниво.



4.1. Недостиг од формализиран систем на внатрешни финансиски контроли

4.1.1. Непостоење пишани контролни процедури за текот на документацијата

Во повеќето општини не се донесени формални, писмени процедури што го дефинираат текот на документацијата и одговорностите во процесот од настанување финансиска обврска до нејзината исплата. Недостигот од вакви акти го зголемува ризикот од дуплирање, грешки и неовластени плаќања.

4.1.2. Нејасно дефинирани одговорности и овластувања

Не се назначени конкретни лица одговорни за претходна (ex-ante) и последователна (ex-post) контрола, ниту за овластено преземање на финансиските обврски и плаќања. Ова води до недоволна отчетност и нејасна низа на одговорност при извршување на финансиските трансакции.

4.1.3. Отсуство на процедури за следење на реализацијата на договорите

Недостасуваат воспоставени процедури и назначени лица за следење на извршувањето на договорите. Во некои општини не се следат динамиката и квалитетот на извршените обврски, што го отежнува навременото откривање на доцнењата или отстапувањата од договорените услови.

4.1.4. Недефинирани лица за ex-ante и ex-post контрола

Во повеќе општини не се назначени лица одговорни за извршување и верификација на ex-ante и ex-post контролите. Недостасуваат акти што ги овластуваат конкретните службеници да преземаат и да верификуваат финансиски обврски, што укажува на низок степен на институционална контрола и потенцијален ризик од злоупотреби.

ПРЕПОРАКИ ЗА ФОРМАЛИЗАЦИЈА НА СИСТЕМОТ НА ВНАТРЕШНИ КОНТРОЛИ:

1. **Да се развијат и формално да се усвојат детални пишани процедури** за сите клучни процеси, особено за текот на документацијата при плаќања и наплата на приходи.
2. **Да се утврди јасна поделба на должности и да се назначат конкретни овластени лица** за секоја фаза од финансиските процеси.
3. **Да се воспостави систем за следење на реализацијата** на сите склучени договори, со дефинирани месечни извештаи за состојбата.
4. **Да се осигури независноста на функциите за контрола** и да се избегне конфликт на интереси кај вработените.
5. **Да се воведат систем на редовни внатрешни проверки** на спроведувањето на контролните процедури.
6. **Да се обезбеди редовна обука на сите вработени вклучени** во финансиските процеси за нововоспоставените процедури.
7. **Да се осигури дека сите процеси вклучуваат доволно ниво на контрола** за спречување и откривање грешки и неправилности.

4.2. Нефункционална или непостојна внатрешна ревизија

4.2.1. Целосно отсуство на служба за внатрешна ревизија

Во дел од општините не е воспоставена служба за внатрешна ревизија, ниту е предвидена во нивната организациска структура. Не е искористена ниту законската можност за меѓуопштинска соработка, што укажува на целосно отсуство на ревизорска функција и систем за внатрешна контрола.



4.2.2. Неусогласена организациска поставеност и недостиг од независност

Постојат случаи каде што единиците за внатрешна ревизија не се организациски независни и не известуваат директно до раководителот на институцијата. Во одделни случаи, плановите за работа се донесуваат од неовластени лица, што ги компромитира независноста и интегритетот на ревизорската функција.

4.2.3. Недоволна кадровска екипираност (помалку од минималниот потребен број)

Внатрешните ревизии функционираат со значително помал број ревизори од законскиот минимум, што го ограничува опсегот и ефективноста на ревизорските активности. Во дел од општините службата постои само формално, без реален капацитет за спроведување ревизии.

4.2.4. Неизготвување и неимплементирање на ревизорските планови

Не се изготвуваат годишни и стратегиски планови за внатрешна ревизија, а во дел од општините не е спроведена ниту една ревизија во текот на годината. Ова резултира со отсуство на систематска проверка на ризиците, контролните механизми и финансиската дисциплина.

4.2.5. Неискористување на можностите за меѓуопштинска соработка

Општините со помал буџет не ја користат законската можност за воспоставување заеднички служби за внатрешна ревизија. Недостигот од ваков вид соработка дополнително го ограничува ревизорскиот опфат и капацитетот за надзор над јавните средства.

ПРЕПОРАКИ ЗА ФУНКЦИОНАЛНОСТ НА ВНАТРЕШНАТА РЕВИЗИЈА:

1. **Да се воспостави служба за внатрешна ревизија** кај сите општини што ги исполнуваат законските услови, согласно со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.
2. **Да се обезбеди целосна организациона и функционална независност** на службата за внатрешна ревизија.
3. **Да се обезбеди соодветна кадровска екипираност** согласно со законските минимални стандарди и да се именуваат лица кои ги исполнуваат условите за раководител и ревизори.
4. **Да се изготвуваат и имплементираат стратегиски и годишни планови** за внатрешна ревизија.
5. **Да се обезбедат доволни буџетски средства за функционирање** на службата за внатрешна ревизија.
6. **Да се обезбедат услови за обука и континуиран развој** на внатрешните ревизори.
7. **Да се осигури редовно известување до највисоко раководство** и одговорните органи за ревизорските наоди и препораки.
8. **Да се обезбедат услови за спроведување на меѓуопштинска соработка** кај општините што не можат самостојно да воспостават функција внатрешна ревизија.

4.3. Недоволно дефинирани контролни процедури за приходи



4.3.1. Непостоење контролни систем за утврдување и наплата на даноци и такси

Во повеќе општини не постојат воспоставени интерни контроли и писмени процедури за правилно утврдување, евидентирање и наплата на даноци, такси и други јавни приходи. Недостасуваат одговорни лица за контрола, што доведува до неусогласеност во податоците и до ризик од ненаплатени приходи.

4.3.2. Отсуство на редовна размена на информации меѓу службите

Секторите задолжени за финансии, урбанизам и даноци не разменуваат редовно информации, ниту вршат внатрешни проверки и усогласувања на податоците. Ова резултира со неусогласени евиденции и неточни основи за утврдување даночни обврски и надоместоци.

4.3.3. Недефинирани процеси за контрола на наплатливите побарувања

Не се воспоставени системи за следење на старосната структура и процена на наплатливоста на побарувањата. Дел од општините не преземаат мерки за наплата на застарени побарувања, што ја намалува реалната вредност на приходите и го нарушува буџетското планирање.

4.3.4. Неспроведување контроли за целосноста на приходите

Не се врши редовна проверка на наплатата на даноци, комунални такси и надоместоци, ниту постои систем за идентификација на сите обврзници. Овие слабости ја намалуваат транспарентноста и ја ограничуваат можноста за ефективно управување со сопствените извори на приходи.

4.3.5. Непостоење процедури за наплата на камати и казни

Во повеќе општини не се пресметуваат камати за задоцнети плаќања, ниту се преземаат мерки за присилна наплата. Недостигот од автоматизирани системи за каматна пресметка ја поткопува финансиската дисциплина и ја намалува ефикасноста на наплатата на јавните приходи.

ПРЕПОРАКИ ЗА КОНТРОЛНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ПРИХОДИ:

1. **Да се развијат детални процедури** за утврдување, евидентирање и наплата на сите видови приходи.
2. **Да се воспостави систем на редовна размена на информации** меѓу сите служби вклучени во процесот на приходи.
3. **Да се воведат редовна анализа на старосната структура на побарувањата** и проценка на нивната наплатливост.
4. **Да се осигури автоматско пресметување и наплата на камата** за сите задоцнети плаќања.
5. **Да се ажурираат регистрите на обврзници** со редовно усогласување со официјалните бази на податоци.
6. **Да се воспостави систем на редовни инспекциски контроли** за откривање нови обврзници.
7. **Да се развие систем за следење на ефикасноста** на наплата со редовни извештаи.
8. **Да се обезбеди обука на персоналот** за правилно спроведување на процедурите за приходи.
9. **Да се воспостави одделна функција за контрола** на приходите со јасно дефинирани овластувања.
10. **Да се воведат автоматизирани системи** за следење и наплата на побарувањата.

4.4. Слабости во контролата на трошењата и плаќањата

4.4.1. Непостоење процедури за верификација на фактури и исплати

Во дел од општините се прифаќаат и се исплаќаат фактури без поткрепувачка документација или без извршена проверка на изведените работи. Недостигот од квантитативна и квалитативна контрола пред исплата го зголемува ризикот од неосновани трошоци и нереални исплати.



4.4.2. Немање контрола на набавките под вредносниот праг

Евидентирани се набавки на стоки и услуги без спроведена постапка за јавна набавка, како и непријавување договори под вредносните прагови во системот ЕСЈН. Овие пропусти укажуваат на немање контрола и непочитување на законските процедури за транспарентно трошење на јавните средства.

4.4.3. Непостоење овластени лица за преземање финансиски обврски

Во повеќе општини не се назначени лица одговорни за ex-ante контрола (контрола пред извршување на плаќањето), ex-post контрола (контрола по извршеното плаќање), овластени лица за преземање финансиски обврски и лице овластено за извршување плаќања. Немањето вакви овластувања создава институционален ризик и недоволна отчетност во процесот на плаќање.

4.4.4. Недостиг од контрола на трошоците за услуги и хонорари

Во неколку општини се исплаќаат значителни суми за ангажмани преку приватни агенции и договори за дело без ефективна контрола и документација. Исплатите на паушали и хонорари без евиденција за извршена работа укажуваат на слабости во контролата на трошоците и управувањето со човечките ресурси.

4.4.5. Непостоење процедури за верификација на исплатливите обврски

Забележани се расходи реализирани без поткрепувачка документација за набавки, услуги и изведени работи. Недостигот од формални процедури за проверка и верификација пред исплата го компромитира принципот на финансиска дисциплина и транспарентност.

ПРЕПОРАКИ ЗА КОНТРОЛА НА ТРОШЕЊАТА И ПЛАЌАЊАТА:

- 1. Да се воспостават детални процедури за верификација** на сите фактури и исплати, вклучувајќи проверка на комплетноста на документацијата и усогласеноста со договорите.
- 2. Да се воведат систем на контрола на сите набавки,** вклучувајќи ги и оние под вредносниот праг, со нивно задолжително евидентирање.
- 3. Да се утврдат јасно дефинирани овластувања** и да се назначат конкретни лица одговорни за преземање финансиски обврски и извршување плаќања.
- 4. Да се воспостави систем на редовна контрола** на трошоците за услуги, хонорари и други надоместоци, со задолжителна документација за извршените работи.
- 5. Да се развијат процедури за верификација на исплатливите обврски,** вклучувајќи проверка на законската основа и поткрепувачката документација.
- 6. Да се воведат систем на редовни ревизии** на трошењата и плаќањата за откривање неправилности.
- 7. Да се обезбеди обука на персоналот** за правилно спроведување на процедурите за трошења и плаќања.
- 8. Да се воспостави одделна функција** за контрола на трошењата со јасно дефинирани овластувања и одговорности.

4.5. Неефикасна контрола на имотот и инвестициите

4.5.1. Непостоење процедури за евидентирање и вреднување на имотот

Во повеќето општини не е воспоставен систем за целосна евиденција и вреднување на недвижниот имот. Недостасува процена и запишување на имотот во јавните книги, а материјалната



евиденција е нецелосна и неконзистентна, со непостоење амортизација и неусогласеност со сметководствените евиденции.

4.5.2. Недоволна контрола на капиталните проекти и инвестиции

Забележани се случаи на некоректно сметководствено прикажување на капиталните расходи и реализација на инвестиции без обезбедено одобрение за градење. Недостигот од контрола во оваа фаза создава ризик од нерегуларно трошење јавни средства и неточна евиденција на имотот.

4.5.3. Неспроведување редовен попис на средствата и обврските

Во дел од општините не е извршен редовен попис на средствата, обврските и побарувањата. Пописните листи често се нецелосни, без вредносни податоци и инвентарни броеви, што оневозможува точна проверка на фактичката состојба и усогласеност со сметководствените евиденции.

4.5.4. Непостоење процедури за следење на состојбата на имотот

Не постои систем за редовно следење и ажурирање на состојбата на средствата во подготовка. Дел од инвестициите што се веќе во употреба не се пренесени во активен имот поради недоволна документација, што доведува до искривена слика за реалната вредност на општинскиот имот.

4.5.5. Недостиг од контрола на залихите и ситниот инвентар

Постојат слабости во евидентирањето и управувањето со залихите и ситниот инвентар. Недостасуваат системи за прием и издавање материјали и назначени одговорни лица, што создава ризик од неефикасно користење и загуби на материјални ресурси.

ПРЕПОРАКИ ЗА КОНТРОЛА НА ИМОТОТ И ИНВЕСТИЦИИТЕ:

- 1. Да се воспостават детални процедури за евидентирање** и вреднување на целиот општински имот, вклучувајќи ги и земјиштето и објектите.
- 2. Да се развијат стандардни процедури за следење на капиталните проекти и инвестиции**, со обврска за евидентирање материјални средства во подготовка.
- 3. Да се спроведува редовен годишен попис на сите средства**, обврски и побарувања, со целосна документација и вредносни показатели.
- 4. Да се воспостави систем за редовно ажурирање на состојбата на имотот** и негово прекнижување од „средства во подготовка“ во „активни материјални средства“ по ставање во употреба.
- 5. Да се воведи строга материјална евиденција на сите залихи и ситен инвентар**, со определени одговорни лица за нивно управување.
- 6. Да се обезбеди целосна документација** за сите објекти и нивно запишување во јавните книги.
- 7. Да се воспостави систем на редовни ревизии** на состојбата на имотот и неговата фактичка состојба.
- 8. Да се обезбеди обука на персоналот за правилно евидентирање** и управување со имотот и инвестициите.

4.6. Проблеми во кадровската екипираност и обука



4.6.1. Неусогласеност на систематизацијата со законските барања

Во дел од општините правилниците за систематизација не се усогласени со законските прописи, особено во делот на внатрешната ревизија и сметководството. Недостасуваат предвидени позиции или назначени одговорни лица, што го ограничува спроведувањето на законските обврски.

4.6.2. Недоволна стручна обука на вработените

Воочени се грешки во примената на сметководствените и даночните правила, како и во пресметката на плати и надоместоци, што укажува на недоволна стручност и отсуство на редовни обуки. Недостигот од континуирано професионално усовршување ја намалува ефикасноста на финансиското управување.

4.6.3. Непостоење програми за кадровски развој

Недостасуваат формализирани програми за развој и усовршување на кадрите, особено во финансискиот сектор и службите за внатрешна ревизија. Нема утврдени услови за избор и напредување, ниту систем на редовни стручни обуки.

4.6.4. Несоодветна распределба на работните задачи

Во некои општини поединци извршуваат повеќе последователни активности без воспоставени контроли за разделување на функциите, што создава ризик од грешки и злоупотреби. Дел од редовните задачи се вршат преку долготрајни договори на дело наместо преку систематизирани позиции.

4.6.5. Недостиг од стручни кадри во клучните области

Општините се соочуваат со недоволен број обучени кадри во внатрешната ревизија и сметководството. Дел од финансиските документи се подготвуваат и потпишуваат од неовластени лица, што ја нарушува законитоста и веродостојноста на извештаите.

ПРЕПОРАКИ ЗА КАДРОВСКА ЕКИПИРАНОСТ И ОБУКА:

1. **Да се усогласи систематизацијата** на работните места со законските барања, особено за клучните функции, како внатрешна ревизија и сметководство.
2. **Да се развијат програми за редовна стручна обука на сите вработени**, со посебен акцент на финансиските и даночните прописи.
3. **Да се воспостават програми за кадровски развој** и непречено образование за вработените.
4. **Да се обезбеди правилна распределба на работните задачи** со воспоставување соодветни компензаторни контроли.
5. **Да се обезбеди соодветна кадровска екипираност во сите клучни области**, особено во внатрешната ревизија и финансиското управување.
6. **Да се воспостават јасни критериуми и процедури** за избор и назначување на кадрите.
7. **Да се осигури редовна оцена на перформансите** на вработените и нивното кариерно советување.
8. **Да се развијат програми за менторство** и пренос на знаење меѓу искусните и новите вработени.



Прилог 1: Контролни листи по области

1. Финансиски извештаи

Цел: Да се утврдат вистинитоста, објективноста и интегритетот на финансиските извештаи.

Област на проверка	Контролно прашање	Индикација на ризик	Извор на доказ
Побарувања	Дали е изготвена старосна структура на побарувањата?	Нема систем за следење на стареење на побарувања	Евиденција на побарувања, сметководствена книга
Обврски	Дали општината води регистар на достасани обврски?	Неусогласеност меѓу трезорски извештаи и сметководство	Извештаи од Трезор, финансиски извештаи
Имот	Дали имотот е целосно евидентиран во Катастарот?	Недостасуваат имотни листови или документи за сопственост	Имотен регистар, катастарски податоци
Плаќања	Дали сите плаќања се вршат преку Трезорот?	Постоење цесии или компензации	Банкарски извештаи, сметководствена евиденција

2. Усогласеност со закони и прописи

Цел: Да се обезбеди дека општината постапува во согласност со важечките законски и подзаконски прописи.

Област	Контролно прашање	Индикација на ризик	Извор
Данок на имот	Дали е усогласена вредноста на имотот со пазарните проценки?	Неажурирани пазарни вредности	Даночна евиденција
Комунални такси	Дали се спроведуваат редовни контроли на наплатата на таксите?	Необјавени јавни повици или задоцнета наплата	Буџетски извештаи
Буџетски процес	Дали буџетот е усвоен навремено и објавен јавно?	Недостиг на транспарентност	Одлука за буџет, општинска веб-страница



3. Јавни набавки

Цел: Да се провери законитоста, транспарентноста и економичноста на јавните набавки.

Област	Контролно прашање	Индикација на ризик	Извор
Годишно планирање	Дали годишниот план е донесен навремено и објавен во ЕСЈН?	Недонесен или доцнење на планот	ЕСЈН, Општински архив
Документација	Дали тендерската документација содржи јасни и објективни критериуми?	Неконзистентни или ограничувачки технички спецификации	Тендерска документација
Реализација	Дали постои надзор и извештај за реализација на договорите?	Недоволна контрола и непотполн надзор	Договори за јавни набавки, извештаи за реализација

4. Внатрешни контроли

Цел: Да се утврди дали постои функционален систем на финансиски управувачки контроли и внатрешна ревизија.

Област	Контролно прашање	Индикација на ризик	Извор
Внатрешна ревизија	Дали постои план за внатрешна ревизија?	Непостојна или нефункционална внатрешна ревизија	Годишен план за ревизија
Контроли на плаќања	Дали секое плаќање е одобрено од овластено лице?	Недостиг на ex-ante контрола	Финансиска документација
Управување со имот	Дали се врши редовен попис на средства и залихи?	Нецелосен или нередовен попис	Пописни листи, сметководствени записи

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

