

## PEFA Извештај

### ОПШТИНА ВАЛАНДОВО

#### ИЗВЕШТАЈ ЗА ОЦЕНКА НА ПЕРФОРМАНСИТЕ НА ЈАВНИТЕ РАСХОДИ И ФИНАНСИСКАТА ОДГОВОРНОСТ (PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY - PEFA)

Марина Трпеска  
Билјана Ангелова  
Борче Треновски  
Шенај Хаџимустафа  
Маре Богева Мицовска

Април 2021



## Содржина

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Извршно резиме</b>                                                                   | <b>3</b>  |
| <b>1. Вовед</b>                                                                         | <b>6</b>  |
| <b>2. Методологија на оценување</b>                                                     | <b>7</b>  |
| <b>3. Основни информации за општината</b>                                               | <b>7</b>  |
| <b>4. Законска и институционална рамка според која дејствуваат општините</b>            | <b>7</b>  |
| <b>5. Оценување на резултатите од јавниот финансиски менаџмент</b>                      | <b>9</b>  |
| <b>HLG-1. Трансфери од повисоките нивоа на власт</b>                                    | <b>9</b>  |
| PI-1. Реализација на расходи                                                            | 9         |
| PI-4. Неизмирени обврски                                                                | 10        |
| PI-10. Пристап на јавноста до фискални информации                                       | 11        |
| PI-11. Процес на буџетирање                                                             | 12        |
| PI – 15 Ефективност при наплатата на даноци                                             | 14        |
| PI – 21 Ефективност на внатрешната ревизија                                             | 16        |
| PI – 24 Квалитет и навременост на буџетските извештаи во текот на годината              | 20        |
| PI – 25 Квалитет и навременост на годишните финансиски извештаи                         | 21        |
| PI-26. Екстерна ревизија                                                                | 23        |
| PI-28. Законско следење на извештаите од екстерната ревизија                            | 24        |
| <b>6. Заклучоци и препораки од анализата на системите за јавен финансиски менаџмент</b> | <b>25</b> |
| <b>6.1. Заклучоци и препораки поврзани со екстерна ревизија</b>                         | <b>29</b> |

## Извршно резиме

Прв пат ПЕФА оценката беше спроведена во рамките на проектот за „Зајакнување на општинските совети“ поддржан од Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC) и имплементиран од UNDP пред спроведувањето на обуките за општинските советници, односно во 2015 година и опфати шест општини. Со цел да се утврди напредокот на општинските совети и на општините како резултат од спроведените активности, во 2021 година спроведена е повторно PEFA оценување на избраните шест општини.

Селектирањето на општините во 2015 година беше направено врз основа на повеќе критериуми, меѓу кои:

- тип на општината: урбана општина или рурална општина,
- општини со хетероген етнички состав на населението,
- општина каде мнозинството на советници се од опозиција на владејачката партија,
- ниво на задолженоста на општините.

При тоа, почитувајќи ги наведените критериуми, за спроведување на ПЕФА оценка беа селектирани општините: Струмица, Валандово, Велес, Свети Николе, Чаир и Охрид.

Експертскиот тим заедно со претставници од УНДП и ЗФР во 2015 година донесоа одлука да не се оценуваат сите 31 ПЕФА индикатори, туку беа селектирани 8 индикатори кои беа оценети како најзначајни од аспект на ефикасното трошење на јавните расходи.

Со цел да се обезбеди споредливост на оценките од 2015 година, за потребите на проектот “Зајакнување на општинските совети” во реализација на УНДП, СДЦ и ЗФР, од методолошки аспект, беа оценувани истите индикатори иако нивниот редослед во новата ПЕФА методологија од 2016 година е променет.

Дополнително беа оценети уште два индикатори: **HLG-1** кој е специјално дизајниран за оценување на локално ниво и се однесува на реализацијата и навременоста на трансферите од повисоките нивоа на власт, како и **PI-26** кој се однесува на екстерната ревизија. Иако во претходното оценување овој индикатор не беше мерен бидејќи не беше спроведена ревизија во ниту една од општините и беше земен само како препорака, овој пат се оценуваше бидејќи три општини во периодот на оценување веќе биле предмет на ревизија. Во оваа оценка е образложен уште еден индикатор кој не беше дел од претходната оценка **PI-28** Навременост на законското следење на екстерната ревизија, а се со цел да се обезбеди поголема контрола и постапување по наодите од ревизорите за да се спречи ненаменско трошење на буџетски средства.

Ако се споредат оценките од 2021 година, со оние од претходното ПЕФА оценување (од 2015 година) генерален заклучок е дека или има подобрување на оценките или се задржани истите оценки. Дополнително, на пример, PI-1 за реализација на расходите иако е задржана истата оценка, имајќи во предвид дека се оценуваат три години, забележителен е тренд на подобрување, особено во 2019 година кога и реално би

можеле да се очекуваат првите ефекти од спроведените активности во рамки на проектот „Зајакнување на општинските совети“. Ова се однесува за сите индикатори каде оценката се врши врз основа на податоците од три години, резултатите во 2019 година се подобри во однос на претходните години. Слично е и со индикаторот за неизмирени обврски каде неизмирени обврски се значително намалени особено во 2019 година. Особено треба да се истакне дека има подобрување кај индикаторите за транспарентност и отчетност и за внатрешна ревизија за што може да се каже дека директно влијание има и проектот „Зајакнување на општинските совети“, каде дел од модулите за обука како и други проектни активности во овие шест општини ги покриваа токму овие области.

Исто така, може да се заклучи дека областите од јавниот финансиски менаџмент кои се регулирани со закон се почитуваат на највисоко ниво и оценките се високи кај сите оценувани општини. Сепак, сеуште постои простор за подобрување во одредени области кои се од особена важност за општините, особено во делот на реализација на приходите и расходите, ефикасна наплата на даноци и подобрување на ефикасноста на внатрешната ревизија. Сите овие подобрувања би довеле до подобрување на финансиската состојба на општините. Поради тоа овој извештај може да послужи и како предлог за натамошни законски регулирања на дел од подрачјата на јавниот финансиски менаџмент.

Во табелата која следи се прикажани индикаторите со нивните димензии и оценките за нив од двете спроведени оценувања.

**Табела 1: Преглед на резултатите од PEFA индикаторите**

| Индикатор      | Назив на индикатор и димензии                                                                                                                             | Оценка 2015 | Оценка 2021 |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>HLG – 1</b> | <b>Трансфери од повисоките нивоа на власт</b>                                                                                                             | <b>N/A</b>  | <b>A</b>    |
| (i)            | Реализација на трансферите од повисоките нивоа на власт                                                                                                   | N/A         | A           |
| (ii)           | Реализација на грантовите                                                                                                                                 | N/A         | N/A         |
| (iii)          | Навременост на трансферите од повисоките нивоа на власт                                                                                                   | N/A         | A           |
| <b>PI – 1</b>  | <b>Вкупна реализација на расходите во споредба со првично одобрениот буџет</b>                                                                            | <b>Г</b>    | <b>Г</b>    |
| <b>PI – 4</b>  | <b>Обврски и следење на трошоците за неизмирени обврски (M1)</b>                                                                                          | <b>A</b>    | <b>A</b>    |
| (i)            | Расходи за исплата на неизмирени обврски (како процент од вкупните фактички расходи за соодветната фискална година) и сите тековни промени во тие расходи | A           | A           |
| (ii)           | Достапност на податоци за следење на расходите за плаќање на неизмирени обврски                                                                           | A           | A           |
| <b>PI – 10</b> | <b>Пристап на јавноста до клучните фискални информации</b>                                                                                                | <b>Б</b>    | <b>A</b>    |
| <b>PI – 11</b> | <b>Уредност и учество во изготвувањето на годишниот буџет</b>                                                                                             | <b>Б</b>    | <b>Б+</b>   |
| (i)            | Постоење на фиксен буџетски календар и придржување кон него                                                                                               | B           | B           |
| (ii)           | Јасност/размирливост и политичка вклученост во упатствата за подготовка на буџетски поднесоци                                                             | B           | A           |
| (iii)          | Навремено одобрување на буџетот од страна на советот на општината                                                                                         | A           | A           |

| Индикатор      | Назив на индикатор и димензии                                                                                                                                                                                                      | Оценка<br>2015 | Оценка<br>2021 |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
| <b>PI – 15</b> | <b>Ефикасност при наплата на даноци</b>                                                                                                                                                                                            | <b>Г+</b>      | <b>Г+</b>      |
| (i)            | Коефициент на наплата за бруто ненаплатени даноци, при што тој е процент на ненаплатени даноци на почетокот од фискалната година кои потоа биле собрани во текот на таа фискална година (просек од последните две фискални години) | Г              | Г              |
| (ii)           | Ефективност на трансфери на наплатени даноци во корист на Трезорот од страна на даночната управа (УЈП)(ОДА)                                                                                                                        | А              | А              |
| (iii)          | Зачестеност на целосно срамнување на сметките меѓу даночните обврски, наплатите, ненаплатените даноци и примените средства во Трезорот                                                                                             | А              | А              |
| <b>PI – 21</b> | <b>Ефективност на внатрешната ревизија</b>                                                                                                                                                                                         | <b>Г+</b>      | <b>Г+</b>      |
| (i)            | Опфат и квалитет на функцијата внатрешна ревизија                                                                                                                                                                                  | Г              | Г              |
| (ii)           | Зачестеност и дистрибуција на извештаите                                                                                                                                                                                           | А              | А              |
| (iii)          | Степен на одговор на раководството по наодите на внатрешната ревизија                                                                                                                                                              | Б              | Б              |
| <b>PI - 24</b> | <b>Квалитет и навременост на буџетските извештаи во текот на годината</b>                                                                                                                                                          | <b>А</b>       | <b>А</b>       |
| (i)            | Опфат на извештаите во однос на покриеноста и усогласеноста со буџетските пресметки (проценки)                                                                                                                                     | А              | А              |
| (ii)           | Навременост на издавање на извештаи                                                                                                                                                                                                | А              | А              |
| (iii)          | Квалитет на информации                                                                                                                                                                                                             | А              | А              |
| <b>PI – 25</b> | <b>Квалитет и навременост на годишните финансиски извештаи</b>                                                                                                                                                                     | <b>А</b>       | <b>А</b>       |
| (i)            | Целосност на финансиските извештаи                                                                                                                                                                                                 | А              | А              |
| (ii)           | Навременост на поднесување на финансиските извештаи                                                                                                                                                                                | А              | А              |
| (iii)          | Употребени сметководствени стандарди                                                                                                                                                                                               | А              | А              |
| <b>PI – 26</b> | <b>Екстерна ревизија</b>                                                                                                                                                                                                           | <b>N/A</b>     | <b>Г</b>       |
| (i)            | Опфат на ревизијата и стандарди                                                                                                                                                                                                    | N/A            | Г              |
| (ii)           | Поднесување на ревизорските извештаи до надлежни органи                                                                                                                                                                            | N/A            | Г              |
| (iii)          | Follow-up на екстерната ревизија                                                                                                                                                                                                   | N/A            | Г              |

## 1. Вовед

### 1.1. Причина и цел

Целта на оценување на јавните расходи и финансиската одговорност (Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA) е да се оценат тековните резултати на системот на јавен финансиски менаџмент во селектирани пилот општини во Република Северна Македонија. За таа цел во 2015 година беше направено прилагодување на PEFA рамката и беа избрани осум индикатори кои се оценуваа во селектираните општини, дополнети со уште два индикатори кои се оценуваа во рамките на оваа оценка. Индикаторите беа избрани со цел фокусот да биде ставен на најважните аспекти за работењето на единиците на локалната самоуправа и ефикасно функционирање на општинските совети. Оценувањето е во рамките на проектот за „Зајакнување на општинските совети“ поддржан од Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC) и имплементиран од UNDP и треба да послужи како основа за дијалог помеѓу општините и донаторите.

PEFA рамката е развиена во 2001 година од Светска Банка, Европска Комисија и други партнери како поддршка на реформите во јавниот финансиски менаџмент. Последните измени на PEFA Рамката се од 2016 година кога и официјално се направени соодветни прилагодувања за примена на Рамката на локално ниво на постојните индикатори и додавање на еден нов индикатор HLG-1 за оценување на трансферите кои општините ги добиваат од централната влада.

Извештајот се базира на критериуми за секој индикатор за резултатите како што се поставени во Рамката и обезбедува рангирање за сите индикатори и нивните димензии.

PEFA не бара да се оценува политиката на расходи, туку се фокусира на оценување на капацитетот на елементите на системот за да го олесни постигнувањето на посакуваните резултати.

При селектирањето на општините беа почитувани и запазени критериумите на урбана и рурална општина, општини со хетероген етнички состав на населението, општина каде мнозинството на советници се од опозиција на владејачката партија, како и задолженоста на општините. Според овие критериуми беа избрани шест општини: Струмица, Валандово, Велес, Свети Николе, Чаир и Охрид.

Во периодот март-мај 2021 и по финалното прилагодување на PEFA рамката и селектирањето на истите пилот општини на кои беше спроведено оценувањето и во 2015 година, се одржа еден заеднички состанок на тимот на експерти и претставници од општините со цел да се запознаат општините со целта на оценувањето, потребните документи и опсегот на работа. Со оглед на ситуацијата со пандемијата со Ковид 19 разговорите со овластените лица од општините се водеа онлајн преку различни платформи кои ги користеа секој од оценувачите. Разговорите главно беа водени со раководители на одделенијата за буџет и финансирање и интерните ревизори. На општините по емаил им беше испратена листа на потребни документи врз основа на кои се изврши оценувањето.

Структурата на извештајот продолжува со краток опис на единиците на локалната самоуправа и законската рамка според која дејствуваат, оценка за селектираните индикатори по општини, препораки за понатамошни реформи во јавниот финансиски менаџмент и анекси со потребната документација користена за оценување и лица вклучени во интервјуирањето за време на теренската посета.

## 2. Методологија на оценување

Овој извештај е изготвен врз основа на насоките издадени од PEFA секретаријатот за функционирање на рамката. За секој од индикаторите, кој се оценува со оценки од **A** до **G**, се дава кратко објаснување на процедурите и процесите во општините и објаснување за оценката врз основа на PEFA критериумите за секој индикатор. Индикаторите кои имаат повеќе од една димензија, оценката за секоја димензија се комбинира на еден од двата начина: за оние индикатори каде се применува методот M1 се зема најниската оценка со знак + каде една или повеќе димензии имаат добиено повисоки оценки; кога се применува методот M2 се зема просечна оценка врз основа на скалата дадена во PEFA критериумите.

## 3. Основни информации за општината

На југоисток во Република Македонија, е сместена општина Валандово. Општината се простира на површина од 331,4 km<sup>2</sup> и има 11.890 жители.

## 4. Законска и институционална рамка според која дејствуваат општините

Законот за буџетите („Службен Весник на Република Македонија“ број 64/2005, 04/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016) со кој се обезбедува детална рамка за буџетскиот процес, односно со овој закон се уредуваат постапката за изготвување, донесување, управување и извршување на Буџетот на Република Македонија, како и на буџетите на единиците на локалната самоуправа (општините) и на Градот Скопје.

Законот за извршување на буџетите на Република Македонија за 2017 година Службен весник на РМ 191/2016 (17.10.2016), за 2018 година Службен весник на РМ 196/2017 (28.12.2017) и за 2019 година Службен весник на РМ 238/2018 (25.12.2018) со кои се распределуваат средствата од Буџетот на Република Македонија за буџетските корисници и единките корисници. Од интерес за општините е распределбата на средствата за наменски и блок дотации на сметки на општините врз основа на уредби донесени од Владата на Република Македонија, а за финансирање на пренесените надлежности, во динамика усогласена со Министерството за финансии.

Законот за локална самоуправа (Службен Весник на Република Македонија“ бр.5/2002) со кој се уредуваат: надлежностите на општината; непосредното учество на граѓаните во одлучувањето; организацијата и работата на органите на општината; општинската администрација; актите на органите; имот - сопственост на општината; надзорот над работата на органите на општината; распуштањето на советот на општината; механизмите на соработка меѓу општините и Владата на Република Северна Македонија; месната самоуправа; заштитата на локалната самоуправа; утврдување на службени јазици во општините и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен Весник на Република Македонија“ број 61/2004, 96/2004, 67/2007, 156/2009, 47/2011, 192/2015, 209/2018, 244/2019, 53/2021 и 77/2021) со кој се регулира финансирањето на единиците на локалната (општините), поточно: утврдување и наплата на приходите на општините, задолжувањето на општините, буџетот на општините (содржина, донесување, управување, известување), сметководствената евиденција, контрола и ревизија.

Законот за финансиска поддршка на единиците на локална самоуправа и единките корисници основани од единиците на локалната самоуправа за финансирање на доспеани, а ненаплатени обврски („Службен Весник на Република Македонија“ број 209/2018) со кој се уредува финансиската поддршка за единиците на локалната самоуправа и единки корисници основани од единиците на локалната самоуправа од областа на образованието, културата, детската и социјалната заштита за финансирање на доспеани, а неплатени обврски. Финансиската поддршка се однесува за финансирање на пријавените доспеани, а неплатени обврски на општините и единки корисници во Електронскиот систем за пријавување и евиденција на обврските заклучно со месец септември 2018 година.

Закон за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен Весник на Република Македонија“, бр. 90/2009, 12/2011, 188/2013, 192/2015) со кој уредува системот на јавна внатрешна финансиска контрола и внатрешната ревизија во Република Македонија.

Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници („Службен Весник на Република Македонија“ број 61/2002, 98/2002, 81/2005, 24/2011, 145/2015 и 170/2017) со кој се уредува водењето на сметководството, деловните книги, сметководствените документи и обработката на податоците, признавањето на приходите и расходите, проценувањето на билансните позиции, ревалоризацијата, финансиските извештаи, доставувањето и финансиските извештаи и други прашања во врска со сметководството на буџетите на буџетските корисници, меѓу кои и на буџетите на единиците на локалната самоуправа (општините).

## 5. Оценување на резултатите од јавниот финансиски менаџмент

Целта на PEFA базираното оценување е да се евалуира јавниот финансиски менаџмент, фокусирајќи се на функционалните резултати на општините врз основа на десет индикатори кои се од значење и за ефикасно функционирање на советниците. Дел од индикаторите бараат тригодишни податоци како основа за оценување, последната завршена фискална година и претходните две години.

Поради ситуацијата со пандемијата и нетипична 2020 година, како и поради периодот во кој се прави оценувањето, почеток на 2021 година, кога сеуште не им се готови дел од извештаите на општините за 2020 година, за оценување на индикаторите земени се во предвид 2017, 2018 и 2019 година.

### HLG-1. Трансфери од повисоките нивоа на власт

*Табела со резиме за резултатите*

| Индикатор/Димензија                                     | Резултат                       | Кратко објаснување на резултатот                                                                                                                                   | Извор на информацијата                                                                       |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>HLG-1. Трансфери од повисоките нивоа на власт</b>    | Вкупен резултат<br>А           |                                                                                                                                                                    |                                                                                              |
| Реализација на трансферите од повисоките нивоа на власт | Резултат на димензијата<br>А   | Трансферите се 91.24%, 96.57%, 99.60% од првично одобрените буџети во сите три последни години, односно во 2017, 2018, и 2019.                                     | Првично одобрените буџети на општините и реализацијата од образецот К1 за четвртиот квартал. |
| Реализација на грантовите                               | Резултат на димензијата<br>Н/А | Не добиваат грантови                                                                                                                                               | Н/А                                                                                          |
| Навременост на трансферите од повисоките нивоа на власт | Резултат на димензијата<br>А   | Трансферите се навремени според најавениот план, но можно е доцнење само кај трансферот од Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој. | Интервју со вработен.                                                                        |

Трансферите од централната власт се со висок процент на реализација, и истите се навреме префрлени на локалните власти.

### PI-1. Реализација на расходи

Реализацијата на буџетот е важен фактор во реализирањето на јавните услуги до граѓаните. Кредитбилитетот на буџетот подразбира фактички реализираните расходи да бидат слични со првично одобрените буџети придржувајќи се до одредена фискална дисциплина. Сумирано, фактичките расходи (вкупните расходи минус исплатите на

каматите и екстерно финансираните инвестиции) отстапуваат од буџетираните износи за 37%, 27% и 3% за 2017, 2018 и 2019 година, респективно.

Табела 1: Буџетирани и реализирани расходи во 2017, 2018 и 2019 година

| Користени докази                                                  | Оценка | Критериум во рамката                                                                                                                                                        | Извор на информација |
|-------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Отстапувањата биле 37%, 27% и 3% во 2017, 2018 и 2019 респективно | Г      | Доколку најмногу во 2 или во сите 3 последни години реалните фактичките расходи отстапиле од буџетираните расходи за износ еквивалентен со над 15% од буџетираните расходи. | K1 образец.          |

**Табела: Вкупно буџетирани и реализирани расходи коригирани за екстерно финансирање**

|                         | 2017           | 2018           | 2019           |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Буџетирани</b>       | 244,312,000.00 | 235,573,000.00 | 192,315,000.00 |
| <b>Реализирани</b>      | 154,662,184.00 | 171,689,854.00 | 186,140,198.00 |
| <b>% на отстапување</b> | - 36.69%       | - 27.12%       | - 3.21%        |

#### PI-4. Неизмирени обврски

Овој индикатор има две димензии: (i) расходи за исплата на неизмирени обврски (како процент од вкупните фактички расходи за соодветната фискална година) и сите тековни промени во тие расходи, и (ii) Достапност на податоци за следење на расходите за плаќање на неизмирени обврски. Општината покрај задолжителните квартални извештаи (K2), за потребите на градоначалникот изготвува и неделни извештаи за исплата на обврските. Известувањето се прави по категории на застареност на обврските и тоа: до 30 дена, до 60 дена и над 60 дена каде што се прави поделба на утужени и неутужени.

| Користени докази                                                    | Оценка | Критериум во рамката                                                                                                        | Извор на информација                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| (M1)                                                                | A      |                                                                                                                             |                                                                                      |
| Општината нема неизмирени обврски во последните 2 години.           | A      | Неизмирени обврски се ниски (т.е. под 2% од вкупните расходи)..                                                             | K1 и K2 образци добиени од Одделението за финансирање и буџет, генериран од софтвер. |
| Извештаите за неизмерени обврски се изготвуваат на квартална основа | A      | Веродостојни и целосни податоци за состојбата на неизмирени обврски се произведуваат рутински барем на крајот од секоја ФГ. | K2 образец добиен од Одделението за финансирање и буџет, генериран од софтвер.       |

## Износ на неизмирени обврски

| Ставки                    | 2017        | 2018        | 2019        |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|
| 423                       |             |             |             |
| 424                       |             |             |             |
| 425                       |             |             |             |
| 426                       |             |             |             |
| 480                       |             |             |             |
| 482                       |             |             |             |
| Вкупно неизмирени обврски | 0           | 0           | 0           |
| Вкупни расходи            | 170.777.186 | 196.149.843 | 215.456.968 |
| % на неизмирени обврски   | 0           | 0           | 0           |

## Мониторинг на неизмирени обврски

Општините задолжително изготвуваат K2 образец за објавување на неизмирените обврски на квартално ниво. Општина Струмица ги објавува квартално, најдоцна 15 дена по завршување на кварталот.

## PI-10. Пристап на јавноста до фискални информации

Овој индикатор оценува дали информациите за фискалните планови, позиции и резултати од општините се лесно достапни за јавноста или барем до интересните групи. Шест елементи на информации до кои се смета дека пристапот на јавноста до нив е од суштинско значење. Состојбата за пристап до овие информации е прикажана во следната табела.

Табела 2: Пристап до информации

| Информации до кои пристапот на јавноста е од суштинско значење                                                                                                           | Пристап | Коментар                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Документи за годишен буџет: Јавноста може да добие целосен комплет документи преку соодветни средства кога тие се доставуваат до советот на општината.                   | Да      | Годишниот буџет се објавува во Службениот Гласник, но истиот не се објавува на веб страната на општината.                                                                                                                                                                                                                      |
| Извештаи за извршување на буџетот во текот на годината: Извештаите се рутински достапни за јавноста преку соодветни средства во рок од еден месец од нивното завршување. | Да      | Извештаите за извршување на буџетот во текот на годината се објавува во Службениот Гласник, но истиот не се објавува на веб страната на општината, како и на порталот <a href="http://www.indikatori.opstinskisoveti.mk">www.indikatori.opstinskisoveti.mk</a> кој е резултат на проектот “Зајакнување на општинските совети”. |

| Информации до кои пристапот на јавноста е од суштинско значење                                                                                                                                                                                                                   | Пристап | Коментар                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Финансиски извештаи на крајот од годината: Извештаите се достапни до јавноста преку соодветни средства во рок од шест месеци од извршената ревизија.                                                                                                                             | Да      | Финансиските извештаи на крајот од годината се објавуваат во Службениот Гласник, но истиот не се објавува на веб страната на општината.                     |
| Извештаи од надворешна ревизија: Сите извештаи за вкупното работење на локалната власт се достапни за јавноста преку соодветни средства во рок од 6 месеци од извршената ревизија.                                                                                               | Не      | Вообичаено извештајот не се објавува до јавноста, но сите извештаи за извршена ревизија може да се видат на веб страната на Државен завод за ревизија.      |
| Доделување на тендерски договори: Доделувањето на сите договори со вредност над 100.000 УСД во денарска противвредност се објавува барем еднаш во три месеци преку соодветни средства.                                                                                           | Да      | Општината ги објавува склучените договори за јавни набавки, но договорите би можеле да се видат и индиректно преку веб страната на Бирото за јавни набавки. |
| Средства достапни за основни услуги: Информациите се објавуваат преку соодветни средства барем еднаш годишно или се достапни на барање, за основните услуги на локално ниво барем во два сектора (како што се основните училишта или клиниките за примарна здравствена заштита). | Да      | Можат да се видат од буџетот на општината, како и по барање за секој субјект одделно.                                                                       |

| Користени докази       | Оценка | Критериум во рамката                                                                 | Извор на информација       |
|------------------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Достапни се 5 извештаи | A      | Локалната власт (ЕЛС) овозможува за јавноста 5-6 од 6-те наведени видови информации. | Веб страната на општината. |

## PI-11. Процес на буџетирање

Ефективното учество во процесот на формулирање на буџетот од страна на единиците на локалната самоуправа, влијае на обемот до кој буџетот ќе ја рефлектира макроекономската и фискална политика. Целосно учество бара интегриран буџетски процес од горе-надолу и од долу-нагоре, вклучувајќи ги сите страни на редовен и

навремен начин, во согласност со предопределен календар за формулирање на буџетот.

(i) Постојење на фиксен календар и придржување кон него

Законот за буџети обезбедува детална рамка за буџетскиот процес. Буџетскиот календар е дефиниран во членовите 15-30 во истиот закон. Постои јасен буџетски календар, но роковите поставени во истиот понекогаш се пролонгираат. На буџетските корисници, институции и установи формирани од ЕЛС им доделуваат само 15 дена за да ги завршат своите детални проценки. Во табелата подолу прикажан е Буџетскиот календар. Оценувањето за оваа димензија е В.

Табела 3: Буџетски календар

| Можен датум | Буџетски активности - одговорност                                                                                                                                                       |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Септември   | Градоначалникот на општината ги утврдува и ги доставува главните насоки за изготвување на предлог финансиски планови за општинските буџетски корисници.                                 |
| Октомври    | Раководителите на општинските буџетски корисници до Градоначалникот ги доставуваат предлог финансиските планови за наредната година со образложение за висината на износите по позиции. |
| Октомври    | Се анализираат предлог финансиските планови добиени од буџетските корисници од страна на Одделението за финансиски прашања, се усогласуваат и се информира Градоначалникот.             |
| Октомври    | Одделението за финансиски прашања изготвува Нацрт-буџет, Градоначалникот го разгледува и одобрува.                                                                                      |
| Ноември     | Нацрт Буџетот го разгледува Комисијата за финансирање, буџет и локален економски развој и се доставува на разгледување до Советот.                                                      |
| Ноември     | а. Се објавува содржината на Нацрт Буџетот и се дава достапност на јавноста<br>б. Се одржуваат јавни расправи                                                                           |
| Декември    | Одделението за финансиски прашања изготвува предлог буџет на општината; Градоначалникот го доставува на разгледување до Советот на општината.                                           |
| Декември    | Предлог Буџетот го разгледува Комисијата за финансирање, буџет и локален економски развој. Советот на општината на седница го донесува Буџетот.                                         |

(ii) Насоки за подготовка на буџетските поднесоци (буџетски циркулар или еквивалентен документ)

Министерството за финансии согласно со одредбите на Законот за финансирање на ЕЛС има обврска најкасно до 30 септември да го достави буџетскиот циркулар до сите ЕЛС, со кој општините се известуваат за основните макроекономски индикатори, главните насоки за изготвување на општинскиот буџет, дотациите за општината што ќе се трансферираат од Буџетот на Република Македонија, од буџетите на фондовите, како и приходите од други извори.

Општината откако ќе го добие буџетскиот циркулар, заедно со „плафоните“ по одделни ставки го доставува до општинските буџетски корисници, но најчесто збирниот буџет не ги рефлектира барањата на единиците на локалната самоуправа, туку по негово изготвување и интервенирање од страна на општинската администрација и Градоначалникот истиот се доставува до Советот на општината за конечно усвојување. Поради тоа, оценката на оваа димензија е С.

(iii) Навремено одобрување на буџетот од страна на Советот на општината

Буџетот во изминатите три години е донесен пред почетокот на фискалната година, односно до 31 декември. Со Законот за буџети предвидено е времено финансирање доколку не се донесе Буџетот до 31 декември, но тоа се нема случено во изминатите три години.

| Користени докази<br>(M2)                                                                                                                                                                          | Оценка | Критериум во рамката                                                                                                                                                                                                   | Извор на информација                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Постои јасен буџетски календар кој доследно се почитува, а на ЕЛС им се дава два месеци време да ги завршат своите проценки                                                                       | Б+     | Постои јасен годишен буџетски календар, општо се почитува и им овозможува на ЕЛС/БК доволно време (најмалку 6 недели од приемот на буџетскиот циркулар) целисходно и навремено да ги завршат своите детални проценки.  | Буџетски календар објавен на веб страната на општината.                                |
| На ЕЛС/БК им се испраќа буџетски циркулар со „плафоните“, но нивните барања најчесто се повисоки од дадените износи, па општинската администрација и Градоначалникот прават одредени интервенции. | А      | Разбирлив и јасен буџетски циркулар им се доставува на МИА/БК, во кој се одразени „плафоните“ одобрени од Градоначалникот/Советот на општината (или еквивалентниот орган) пред циркуларот да се дистрибуира до МИА/БК. | Интервју со раководителот на Сектор за финансиски прашања и одделението за буџетирање. |
| Во последните 3 годни Буџетот е донесен до 31 декември во тековната година за идната.                                                                                                             | А      | Во последните 3 години, Советот на општината го одобрил буџетот пред почетокот на фискалната година.                                                                                                                   | Записници од седници на Советот на општината и објавување на Буџетот.                  |

## PI – 15 Ефективност при наплатата на даноци

- (i) Коефициент на наплата за бруто ненаплатени даноци, при што тој е коефициент на ненаплатени даноци на почетокот на фискалната година кои

потоа биле собрани во текот на таа фискална година (просек од последните две фискални години).

Оваа димензија тешко е да се оцени бидејќи општините не водат системска евиденција на со која се следи колку од наплатените даноци се од минатите години, са наплатени во секоја тековна година. Софтверското решение со кое располагаат овозможува определни функции во делот на даночната евиденција за екстрацирање на овое податоци, но во отсуство на ресурси (човечки/технички) ова не се користи систематски и континуирано. Треба да се напомене дека општините следат колку решенија за данок на имот имаат издадено во тековната фискална година и колку решенија се наплатени на крајот од годината. Во отсуство на релевантни податоци димензијата се оценува со најниската оцена, Г.

- (ii) Ефективност на трансфери на наплатени даноци во корист на Трезорот од страна на даночната управа (УЈП/ОДА).

Граѓаните своите обврски по основ на даноци и такси ги уплаќаат преку комерцијалните банки директно на трезорска сметка од каде што на дневна основа се префрлаат на сметките на општините.

- (iii) Зачестеност на целосно срамнување на сметките меѓу даночните обврски, наплатите и ненаплатените даноци и примените средства во Трезорот.

Срамнувањето се врши еднаш месечно, поради што оваа димензија може да се оцени со А.

| Користени докази                                                                                                                                             | Оценка | Критериум во рамката                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Извор на информација                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| (M1)                                                                                                                                                         | Г+     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                   |
| Оваа димензија тешко е да се оцени бидејќи општините генерално немаат софтвер со кој би можело да се следи колку од наплатените даноци се од минатите години | Г      | Просечниот коефициент на наплата на долговите во двете најскорешни фискални години бил 54% и 101%, а вкупниот износ на ненаплатени даноци е значителен.<br>Нема систематска/редовна анализа/дата-база за процентот на наплата на настанатиот даночен долг (ненаплатените даноци) на годишно ниво – евиденцијата е кумулативна за тековниот и целиот минат период што не овозможува јасно да се утврди континуираната годишна наплата на | Годишната сметка и податоци од Одделението за финансиски прашања. |

| Користени докази                                                                                                                    | Оценка | Критериум во рамката                                                                                                                    | Извор на информација                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                     |        | ненаплатените/заостанатите даночни долгови.                                                                                             |                                                            |
| Даноците и таксите се уплаќаат директно на трезорска сметка од каде на дневна основа се префрлаат на уплатните сметки на општините. | A      | Сите даночни приходи се плаќаат директно на сметките под контрола на Трезорот или трансфери во корист на Трезорот се вршат секојдневно. | Интервју со вработен во одделението за финансиски прашања. |
| Срамнувањето се врши квартално.                                                                                                     | A      | Целосно срамнување на даночните обврски, наплати, ненаплатени даноци и трансфери спрема Трезорот се случува барем еднаш месечно.        | Интервју со вработен во одделението за финансиски прашања. |

## PI – 21 Ефективност на внатрешната ревизија

Со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола задолжително е секоја општина да има одделение за внатрешна ревизија или да користи услуги за внатрешна ревизија од друга општина.

### (i) Опфат и квалитет на функцијата внатрешна ревизија

Општината има свое одделение за внатрешна ревизија кое е независно од одделенијата за плаќања и сметководство. Одделението е основано со актот за Систематизација на работни места на ЕЛС бр.1454/1 од 30.12.2011г. Капацитетот на одделението е многу мал, предвидени со Правилникот за систематизација се само 2 работни места: Раководител на Одделението за внатрешна ревизија и едно лице советник – внатрешен ревизор. Одделението е недоволно кадровски екипирано, со многу мал опфат на внатрешна ревизија. Во своето работење интерниот ревизор постапува по Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и ревизија, Прирачник за внатрешна ревизија и Ревизорски практикум. Не се посветува доволно време на системска ревизија. Задачите ги извршува едно лице на позицијата советник - внатрешен ревизор во Општината (позиција В-1), што како таква е предвидена во Систематизацијата на работни места. Градоначалникот нема назначено лице на позицијата на раководител на одделението.

Со ревизорските извештаи е опфатен до 20% од буџетот на општината.

### (ii) Зачестеност и дистрибуција на извештаи

Извештаите за извршена внатрешна ревизија се издаваат после секоја ревизија и се доставуваат до субјектите кои се предмет на ревизија и до градоначалникот, а до 10

мај секоја година се доставува сумиран извештај до Министерство за финансии, Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола.

Вкупен број на планирани ревизорски денови за извршување на внатрешните ревизии во 2018 е 204 и исто толку потрошени ревизорски денови. Број на просечно потрошени ревизорски денови во 2018 е 51. Следствено на тоа, степенот на потрошени ревизорски денови за извршените планирани ревизии е 94.2% а степенот на потрошени ревизорски денови за извршените не планирани (ad-hoc) ревизии е 24,50. Во текот на 2018 година според годишниот план за ревизија направени се 3 планирани ревизии и 1 ad hoc ревизија, или вкупно 4 ревизии.

Вкупен број на планирани ревизорски денови за извршување на внатрешните ревизии во 2019 е 222 а потрошени се 226 ревизорски денови. Број на просечно потрошени ревизорски денови во 2018 е 75. Следствено на тоа, степенот на потрошени ревизорски денови за извршените ревизии е 98.2%.

Во текот на 2019 година според годишниот план за ревизија направени се 3 ревизии.

(iii) Степен на одговор на раководството по наодите од внатрешната ревизија

Се следи постапувањето по наодите кај субјектите кои биле предмет на ревизија и истите се дел од сумираниот извештај кој се доставува до Министерство за финансии. За постапувањето по наодите внатрешниот ревизор дава временска рамка од 3, 6 или 9 месеци во зависност од наодите и контролира дали се спроведени препораките. Од 2016 година задолжително ќе биде правење на т.н. follow up ревизија токму за да се провери постапувањето по наодите и имплементирањето на дадените препораки.

Раководителот на субјектот, односно раководителите во субјектот во кои се врши ревизија врз основа на ревизорските наоди и препораки изготвуваат и доставуваат до раководителот на ЕВР Акционен план за спроведување на препораките во кој се утврдуваат одговорните лица и крајните рокови за преземање на мерки во рамките на нивните надлежности.

Во текот на 2018 година според годишниот план за ревизија направени се 3 планирани ревизии и 1 ad hoc ревизија, или вкупно 4 ревизии.

Вкупниот број на дадени препораки во сите конечни ревизорски извештаи за извештајниот период: 12

Број на спроведени препораки

- од извештаите од претходни години 37 и
- од извештаите од извештајниот период 10

Број на делумно спроведени препораки

- од извештаите од претходни години 8 и
- од извештаите од извештајниот период 1

Број на не спроведени препораки за кои истекол рокот за нивно спроведување

- од извештаите од претходни години 1 и

- од извештаите од извештајниот период 1

Број на неспроведени препораки за кои не истекло рокот за нивно спроведување

- од извештаите од претходни години 0 и
- од извештаите од извештајниот период 0

Во текот на 2019 година според годишниот план за ревизија направени се 3 ревизии. Извештајот за спроведените ревизии е доставен до МФ.

Вкупен број на дадени препораки во сите конечни ревизорски извештаи за извештајниот период: 13

Број на спроведени препораки

- од извештаите од претходни години 47 и
- од извештаите од извештајниот период 10

Број на делумно спроведени препораки

- од извештаите од претходни години 9 и
- од извештаите од извештајниот период 2

Број на не спроведени препораки за кои истекло рокот за нивно спроведување

- од извештаите од претходни години 2 и
- од извештаите од извештајниот период 1

Број на не спроведени препораки за кои не истекло рокот за нивно спроведување

- од извештаите од претходни години 0 и
- од извештаите од извештајниот период 1

| Користени докази                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Оценка | Критериум во рамката                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Извор на информација                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (M1)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Г+     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                    |
| Во текот на 2018 и 2019 година се спроведуваа по три до 4 ревизии годишно и тоа главно финансиски ревизии. Во 2018 година се извршени 4 финансиски ревизии кои се однесуваат на едно ОУ, на буџетската сметка на Општината, на Одделението за правни работи и на наплатата на надоместокот за уредување на градежно | Г      | Функцијата е оперативна кај некои од поважните субјекти на локалната власт. Внатрешната ревизија нема фокус или минимално се бави со следење на системите и главно врши финансиски ревизии. Одделението за внатрешна ревизија главно врши финансиски ревизии на општинскиот буџет и на Институциите и јавните претпријатија во надлежност на Општина Валандово. Внатрешната ревизија ги задоволува | Извештај за извршени ревизии и активности на внатрешната ревизија за 2018 и 2019 година. Анкетен прашалник и Интервју со внатрешниот ревизор на Општина Валандово. |

| Користени докази                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Оценка | Критериум во рамката                                                                                         | Извор на информација                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| земјиште во општина Валандово за 2017 година.<br>Во текот на 2019 планирани се и извршени се 3 финансиски ревизии и тоа: на пописот во Дом на Култура "25-ти Мај,, - Валандово, на работење на ООУ,,Јосип Броз Тито,, -Валандово и на работењето на П,,Комунален сервис,, - Валандово.<br>Работењето на ВР е базирано на законската регулатива                                    |        | професионалните стандарди.                                                                                   |                                                                                                                                                 |
| После секоја ревизија се доставуваат до субјектите кои се предмет на ревизија и до градоначалникот, а до 10 мај секоја година се доставува сумиран извештај до Министерство за финансии, Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола                                                                                                                                            | А      | Извештаите почитуваат фиксен распоред и се дистрибуираат до субјектот на ревизија и Министерство за финансии | Годишен план за ревизија за 2018 и 2019 година и Годишен извештај за извршени ревизии во 2018 и 2019 година;<br>Интервју со внатрешниот ревизор |
| Во 2018 година од 12 препораки кои се издадени до субјектите на ревизија, 10 препораки се целосно преземени, а 2 делумно, по 1 препорака не е постапено, но за неа се уште не е истечен рокот за постапување и по 1 препорака не е постапено но за неа бил истечен рокот за постапување.<br>Во 2019 година издадени се 13 препораки од кои 10 препораки се целосно преземени, а 2 | Б      | Навремени и сеопфатни мерки се преземени од страна на многу (но, не и сите) раководители.                    | Сумиран извештај доставен до Министерство за финансии.                                                                                          |

| Користени докази                                                                                                                                                        | Оценка | Критериум во рамката | Извор на информација |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------|----------------------|
| делумно, по 1 препорака не е постапено, но за неа се уште не е истечен рокот за постапување и по 1 препорака не е постапено но за неа бил истечен рокот за постапување. |        |                      |                      |

## PI – 24 Квалитет и навременост на буџетските извештаи во текот на годината

- (i) Опфат на извештаите во однос на покриеноста и усогласеноста со буџетските пресметки

Во рамките на општината постои Сектор за финансиски прашања и одделение за буџет кое задолжително изготвува квартални извештаи за споредба на буџетирано со реализирано, а по барање може и почесто да се генерираат овие извештаи. Покрај тоа, составен дел на кварталниот извештај е и К2 образецот од каде можат да се видат и неизмирени обврски и истиот го објавуваат на платформата Е-обврски. Класификацијата е економска и расчленета до 6 цифри што овозможува да се прават детални анализи.

- (ii) Навременост на издавање на извештаи

Извештаите се изготвуваат квартално, а се издаваат во рок од 4 недели по завршување на извештајниот период.

- (iii) Квалитет на информации

Не постои загриженост околу точноста на информациите.

| Користени докази                                                                                                                                                                                         | Оценка | Критериум во рамката                                                                                                                                                                                                                             | Извор на информација                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| (M1)                                                                                                                                                                                                     | A      |                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                        |
| Се изготвуваат квартални извештаи во кои може да се спореди буџетирано со реализирано, како и износ на неизмирени обврски. Класификацијата е според закон, економска по програми и извор на финансирање. | A      | Класификацијата на податоци овозможува директна споредба со основниот буџет. Информациите ги опфаќаат сите ставки на буџетските проценки. Расходите се опфатени како во фазата на преземени, а неподмирени обврски, така и во фазата на плаќања. | Закон за буџетите, Одделение за финансиски прашања, Квартален извештај |

| Користени докази                                                                                                                                                                                                                            | Оценка | Критериум во рамката                                                                                           | Извор на информација                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Извештаите се изготвуваат квартално и овозможуваат споредба на буџетирано со реализирано во шестоцифрена економска класификација по програми и извор на финансирање, а се издаваат во рок од 4 недели по завршување на извештајниот период. | A      | Извештаите се подготвуваат квартално или почесто, а се издаваат во рок од четири недели од крајот на периодот. | Одделение за финансиски прашања, квартални извештаи |
| Не постои загриженост или сомнеж околу точноста на податоците.                                                                                                                                                                              | A      | Не постои битна загриженост околу точноста на податоците.                                                      | Одделение за финансиски прашања, квартални извештаи |

## PI – 25 Квалитет и навременост на годишните финансиски извештаи

### (i) Целосност на финансиските извештаи

Со Законот за сметководство на буџетот и буџетските корисници општините се ослободуваат од изготвување на консолидирани финансиски извештаи за општината и правните субјекти во рамките на општината. Поради тоа, при прилагодувањето на PEFA рамката предложено е да оценуваат годишните извештаи за буџетот на општината и органот на општината, сметка 637. Според тоа, годишниот извештај на буџетот на општината се изготвува годишно и истиот е сеопфатен од аспект на целосни податоци за приходите, расходите, финансиските средства и обврските.

### (ii) Навременост на поднесување на финансиските извештаи

Единиците на локалната самоуправа во Република Македонија немаат законска обврска финансиските извештаи да ги доставуваат до надворешна ревизија. Тие своите финансиски извештаи ги доставуваат до Централен регистар и Државен завод за ревизија, а својата завршна сметка по одобрување на истата од Советот на општината ја доставуваат до Министерство за финансии. ЕЛС кои се во рамките на општината покрај до Централен регистар ги доставуваат и до општината. Тоа го прават во законски предвидениот рок од 28 февруари, односно 15 март тековната за претходната година.

### (iii) Употребени сметководствени стандарди

| Користени докази                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Оценка | Критериум во рамката                                                                                                                             | Извор на информација                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| (M1)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | A      |                                                                                                                                                  |                                                           |
| Со Законот за сметководство на буџетот и буџетските корисници општините се ослободуваат од изготвување на консолидирани финансиски извештаи за општината и правните субјекти во рамките на општината. Се оценуваат годишните извештаи за буџетот на општината и органот на општината, сметка 637. Годишниот извештај на буџетот на општината се изготвува годишно и истиот е сеопфатен од аспект на целосни податоци за приходите, расходите, финансиските средства и обврските. | A      | Консолидиран извештај на ЕЛС се подготвува на годишно ниво и вклучува целосни информации за приходите, расходите и финансиските средства/обврски | Одделение за финансиски прашања прашања, Годишен извештај |
| Во рок од 2 месеци се доставуваат во релевантните институции, како што е законски пропишано (во објаснувањата е појаснето дека доколку нема законска обврска за ревизија, за релевантно се смета поднесувањето до законодавецот).                                                                                                                                                                                                                                                | A      | Извештајот се поднесува во рок од 6 месеци од крајот на фискалната година.                                                                       | Одделение за финансиски прашања прашања, Годишен извештај |
| Целосно се почитува националното законодавство, IPSAS на пресметковна основа не се објавени во Служебн весни, па поради тоа и не се obligаторни, но објавен е во службен весник меѓународен стандард на готовинска основа кој во целост се почитува.                                                                                                                                                                                                                             | A      | IPSAS или соодветни национални стандарди се применети за сите извештаи.                                                                          | Одделение за финансиски прашања прашања, Годишен извештај |

## PI-26. Екстерна ревизија

Државниот завод за ревизија нема извршено ревизија на општина Валандово во периодот предмет на оценка. Општината никогаш досега не била предмет на ревизија. Бидејќи ревизијата не се спроведува на редовна основа, односно годишно, туку повремено според годишните програми на Државниот завод за ревизија овој индикатор не е предмет на оценување.

### Резиме на резултатите

| Индикатор/Димензија                                            | Резултат                     | Кратко објаснување за резултатите                                                                                |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PI-26 Екстерна ревизија</b>                                 | Вкупен резултат<br>Г         |                                                                                                                  |
| 26.1 Опфат на ревизијата и стандарди                           | Резултат на димензијата<br>Г | Државниот завод за ревизија нема извршено ревизија во општината во последните три години, предмет на испитување. |
| 26.2 Поднесување на ревизорските извештаи до надлежните органи | Резултат на димензијата<br>Г | Бидејќи не е извршена ревизија во последните три години не може да се оцени оваа димензија.                      |
| 26.3. Follow-up на екстерната ревизија                         | Резултат на димензијата<br>Г | Бидејќи не е извршена ревизија во последните три години не може да се оцени оваа димензија.                      |

### 26.1. Опфат на ревизијата и стандарди

Генерална карактеристика за Република Македонија е дека ретко се спроведува екстерна ревизија од страна на Државниот завод за ревизија на општините. Тоа значи дека финансиските извештаи на некои општини се ревидираат еднаш на повеќе години (над 5 години), а има општини и кои никогаш не се ревидирани уште од спроведениот процес на децентрализација, како што е случајот со оваа општина. Ова делумно е резултат на недоволниот капацитет на Државниот завод за ревизија, а делумно поради недостигот на законска регулатива дека општините мора задолжително да подлежат на екстерна ревизија. Во оваа насока потребна е промена на законската регулатива од аспект на задолжителна екстерна ревизија за општините, па дури и тоа да биде доделено на ревизорски фирми од приватен сектор, доколку Државниот завод за ревизија нема капацитет за тоа.

### 26.2. Поднесување на ревизорските извештаи до надлежните органи

Поради отсуство на екстерна ревизија во општината оваа димензија не може да биде оценета. Она што може генерално да се каже за поднесувањето на ревизорските извештаи од страна на Државниот завод за ревизија е дека по нивното финализирање го доставуваат до Градоначалникот и јавно ги објавуваат на веб страната на државниот

завод за ревизија. Дополнително, во зависност од наодите, доколку тоа е неопходно Држаниот завод за ревизија извештајот го доставува до финансиска полиција и јавно обвинителство за понатамошно постапување. Она што треба да се промени во понатамошните законски решеија е извештаите за спроведената екстерна ревизија од Државниот завод за ревизија да се доставува и до Советот на општината и јавно да се објавува на веб страната на општината.

### 26.3. Follow-up на екстерната ревизија

Поради отсуство на екстерна ревизија во општината оваа димензија не може да биде оценета. Она што е генерален заклучок за спроведените екстерни ревизии од Државниот завод за ревизија во пштоните е дека секогаш следат издадени препораки во насока на подобрување на ефикасноста и ефективностa и следствено на тоа прават и follow-up ревизии, но во иднина треба да се истакнува важноста за постапувањето по препораките од ДЗР во насока на целосно имплементирање на дадените препораки.

## PI-28. Законско следење на извештаите од екстерната ревизија

### Резиме на резултатите

| Индикатор/Димензија                                                | Резултат                       | Кратко објаснување на резултатите                             |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| <b>PI-28 Законско следење на извештаите од екстерната ревизија</b> | Вкупен резултат<br>N/A         |                                                               |
| 28.1 Навременост на законското следење на ревизорските извештаи    | Резултат на димензијата<br>N/A | Не постои законска рамка за имплементирање на оваа димензија. |
| 28.2 Претрес на ревизорските наоди                                 | Резултат на димензијата<br>N/A | Не постои законска рамка за имплементирање на оваа димензија. |
| 28.3 Препораки за ревизијата од надлежните органи                  | Резултат на димензијата<br>N/A | Не постои законска рамка за имплементирање на оваа димензија. |
| 28.4 Транспарентност на законското следење                         | Резултат на димензијата<br>N/A | Не постои законска рамка за имплементирање на оваа димензија. |

### 28.1. Навременост на законското следење на ревизорските извештаи

Законското следење на ревизорските извештаи најдобро е да биде направено 3 месеци по објавување на извештајот, а најдцна 12 месеци по објавување на ревизорскиот извештај. Законското следење на ревизорските извештаи е клучен фактор за ефективност на одговорноста. Легислативата има клучна улога во следење

на извршувањето на буџетот кој е усвоен. Општо прифатен начин е тоа да се направи преку законски комисии кои ги испитуваат извештаите на екстерната ревизија и ги прашуваат одговорните лица за наодите во извештаите. Извештајот за резултатите од законското следење на ревизорските извештаи треба да биде поднесено за разгледување (и идеално би било ако и се дебатира) до повисоко тело формирано за таа цел со цел да се констатира комплетно законско следење. Ова вообичаено неопходно е да се направи пред одговорните во ревидираните субјекти формално да одговорат, иако корективна активност може да се преземе во секое време. Дејствувањето на овие комисии би зависело од адекватни финансиски и технички ресурси и соодветно време алоцирано за ревидирање на ревизорските извештаи.

## 28.2 Претрес на ревизорските наоди

Во оваа димензија треба да се оцени колку често има претрес по наодите од извештаите од Државниот завод за ревизија. Наодите длабински се разгледуваат само во присуство на овластено лице од ДЗР кое ќе ги објасни наодите и овластено лице од субјектот предмет на ревизија кое ќе даде свој акционен план како и кога ќе се поправи ситуацијата.

## 28.3. Препораки на ревизијата од надлежните органи

Во оваа димензија треба да се оцени обемот до кој надлежните органи издаваат препораки и го следат нивното имплементирање. Одговорната комисија може да препорача да бидат имплементирани активности и санкции од страна на одговорното лице во субјектот на ревизија, како дополнување на препораките дадени од страна на екстерните ревизори како во предходниот индикатор, и се очекува да има систем за следење за да се осигураат дека препораките се соодветно разгледани од страна на одговорните лица. Пожелно е да има систем за следење на препораките каде би се евидентирале сите препораки и би се евидентирале активностите преземени за препораките и каде за секоја препорака одговорното лице и надлежниот орган се известуваат за секој следен претрес за тоа дали препораките се имплементираат или не.

## 28.4. Транспарентност на законското следење

Во оваа димензија се оценува законското следење од аспект на пристап на јавноста до истото. Тоа значи дека комисиите на кои се расправа за наодите од ревизорските извештаи треба да бидат отворени и јавни за јавноста, како и нивно пренесување на радио или телевизија. Сите расправи треба да бидат јавни освен ако се дискутира за сензитивни прашања од аспект на националната безбедност или слично.

## 6. Заклучоци и препораки од анализата на системите за јавен финансиски менаџмент

Со цел општинскиот буџет да биде корисен за имплементација на политиките, неопходно е тој да биде реален и имплементиран во согласност со законските прописи.

Реалноста на буџетот е важна за да се одржи фискална дисциплина – прекумерните или недоволните буџетирани приходи имаат сериозно влијание врз фискалниот

биланс и можат да доведат до зголемени долгови (и трошоци за сервисирање на долговите). Непланираните промени во структурата на буџетот може да ги наруши приоритетите за алокација од буџетот.

Трансферите од централната влада (HLG-1) се навремени и во голем процент реализирани во однос на првично одобриениот буџет, односно степенот на реализација е речиси 100% во секоја од последните три завршени фискални години 2017, 2018 и 2019.

Расходите отстапуваат од првично одобриениот буџет помеѓу 3 и 37% во секоја од последните три завршени фискални години (PI-1). Главната причина за отстапувањето е недолната реализација на приходи и слабата реализација на расходите.

Генерален заклучок за годините предмет на испитување е дека Општините имаат слаба реализација на приходите и расходите (освен кај приходите и расходите од дотации) што се должи на нереалното буџетирање, и проектирање на многу високи приходи со цел да се проектираа и високи расходи, а потоа се соочуваат со проблеми при нивната реализација. Слабата реализација особено е воочлива кај капиталните расходи. Состојбата драстично се подобрува во 2019 година кога се донесе законска измена дека проекцијата на приходи не смее да биде повисока од 10% од просечно реализираните приходи во изминатите три години.

Во анализираниот период неизмирени обврски на општина Валандово изнесуваат нула, и Валандово претставува една од ретките општини кои немаат неизмирени обврски. Секако навременото измирување на обврските е од големо значење за општината, особено на нејзиниот кредибилитет пред субјектите со кои соработува и ослободувајќи простор општината да планира долгорочни инвестициски проекти во рамките на буџетот.

Општина Валандово претставува транспарентна општина која голем дел од фискалните и финансиски податоци ги објавува на нивната веб страна како дел од Службениот гласник. Сите основни елементи освен ревидирани финансиски извештаи се достапни преку веб страната на општината (PI-10).

Сепак, транспарентноста и отчетноста секогаш може да бидат предмет на подобрување во корист на информираност на сите засегнати страни и значително да се подобрат и со објавувањето на:

- Дополнителни податоци/информации покрај основните документи/елементи пред се оние кои се однесуваат на презентирање на плановите (окружувањето, претпоставките, планираните позиции) пред објавувањето на предлог буџетот и подготовка на буџетот;
- Објавување на дополнителни податоци за економското окружување и проекции на клучните економски/социјални варијабли кои го детерминираат подготвувањето на буџетот;
- Објавување на сите надворешни евалуации, оценки и анализа за работењето на општината.

Процесот на буџетирање е законски регулиран и сите општини ги исполнуваат законските барања (PI-11). Општина Валандово има јасен буџетски календар, но активностите во буџетскиот календар можат да почнат порано, пред добивање на буџетскиот циркулар од страна на Министерството за финансии. Утврдувањето на плафони и доставувањето на истите до буџетските корисници е добра практика за да барањата на општинските буџетски корисници бидат пореални, а со тоа и процесот на подготовка на предлог буџетот е полесен. Вклучувањето на различни стеикхолдери при поставувањето на приоритетите е позитивна практика во подигнување на нивото на квалитет на буџетот за наредната година.

Сериозен проблем и потешкотија на која се наиде при оценувањето со ПЕФА методологија претставува PI-15 кој се однесува на ефикасна наплата на даноци ненаплатени во минатите години, но наплатени во годината која се оценува. Ниту една општина прецизно не ја следи наплатата на ненаплатените даноци во тековната година поради што и сите општини за првата димензија на овој индикатор беа оценети со најслабата оценка. Должниците често знаат да плаќаат во еден налог за долг од повеќе фискални години (вклучувајќи ја и тековната) што дополнително го усложнува процесот и следењето на наплатата на ненаплатените даночни обврски. Софтверското решение кое го користат најголем дел од општините овозможува евиденција на овие барани информации, но општинската администрација не ја користи оваа функционалност во недостиг на ресурси (човечки и технички). Препораката е општинската администрација да се информира/обучи за оваа можност и истите да почнат да ја следат наплатата на ненаплатените даноци со цел поефикасно постапување и зголемување на нивната наплата. Воедно препорака претставува и техничкиот/софтверското поедноставување на оваа функционална можност во софтверското решение со цел на поедноставен и побрз начин да може да се добијат и следат овие податоци.

Во општината функционира сектор за интерна ревизија, но не доволно екипиран (PI-21). Иако секторот за интерна ревизија е надлежен за интерна ревизија и на јавното претпријатие во рамките на општината и сите училишта, сепак опрфатот на ревизијата на општината и останатите единици не е доволен, бројот на ревизии е мал и процентот на ревидирани приходи и расходи од буџетот не е на задоволително ниво. Ова делумно се должи и на тоа што општината има склучено договори за меѓуопштинска соработка во делот на интерната ревизија и со неколку соседни општини, па вработените од секторот се надлежни за ревизија и на тие општини. Тековната состојба е во рок од 3 години барем еднаш да се изврши ревизија во општината и институциите во рамките на општината.

Се препорачува да се доекипира Одделението за внатрешна ревизија и да се зголеми бројот на системски ревизии.

Во делот на реализација на препораките, произлезени од наодите на внатршната ревизија се препорачува поголема контрола на реализација на препораките од страна на ревидираните субјекти, пред се преку воведување на систем на известување за динамиката на спроведување на препораките од страна на ревидираните субјекти.

Општината издава квартални извештаи за реализација на буџетот (PI-24). Изготвувањето и издавањето на овие извештаи е во рок од 15 дена по завршување на кварталот. Информациите во овие извештаи се точни бидејќи се произлезени директно од системот во општината. Кварталните извештаи претставуваат солидна основа за анализирање и носење одлуки поврзани со реализацијата на буџетот. Ова е голема предност за општината, Советот на општината и граѓаните бидејќи навремено имаат увид во реализацијата на буџетот.

Навремени, релевантни и веродостојни информации се потребни за поддршка на фискалното и буџетско менаџирање и процесите на одлучување. Тоа значи дека се прават точни и веродостојни евиденции, информациите се продуцираат и објавуваат во соодветно време за да можат да им излезат во пресрет на потребите за одлучување, менаџирање и известување.

Редовното информирање за извршувањето на буџетот во текот на годината не само што овозможува мониторинг на трошењето на ресурсите туку го олеснува и идентификувањето на тесни грла и проблеми кои можат да доведат до значајни промени во извршувањето на буџетот. Несоодветни информации и евиденции можат да ја намалат достапноста на докази кои се потребни за ефективна ревизија и надзор за користењето на средствата и може да ообезбеди можност за загуби, коруптивни јавни набавки или користење на ресурсите на несоодветен начин.

Во однос на годишните финансиски извештаи (PI-25) законската регулатива е јасна и целосна во однос на нивното изготвување. Тие се целосни, комплетни навремено доставувани до надлежните органи. Сметководството се води според важечките стандарди, IPSAS на готовинска основа, иако во последно време постојат напори да се премине кон IPSAS на пресметковна основа.

**Од се погоре изнесено може да се заклучи дека проектот “Зајакнување на општинските совети” директно и индиректно има придонесено за подобрување на оценките на одредени индикатори особено во 2019 година кога може да се очекуваат и првите ефекти од спроведените обуки.**

Подобрувања се забележани кај реализацијата на расходи, намалување на неизмирени обврски, зголемување на транспарентноста и отчетноста, функционален и добар буџетски процес, зајакнување на капацитетите на внатрешна ревизија и зголемување на нивната независност. Високите оценки од претходното оценување се поврзани со квартално известување и финансиски извештаи остануваат и понатаму највисоко оценети. За сите овие области во рамките на проектот беа спроведени обуки за советниците, но и за селектирани лица од општинската администрација со цел осознавање на слабите страни, можностите за подобрување и заедничко дејствување во подобрување на целокупното работење на општината од што краен бенефит ќе имаат граѓаните.

Според ова, првите пет модули од обуките кои се однесуваат на транспарентност и отчетност, процес на буџетирање, даноци, неизмирени обврски, јавни набавки, анализа на финансиски извештаи и интерна ревизија на директен или индиректен начин, преку постојано информирање на сите влијателни страни и чинители на

централната и локалната власт за законски промени, допринесоа за подобрување на локалното управување.

Сепак има области како што е наплатата на даноците, кои се исто оценети како и претходното оценување каде се потребни значителни подобрувања кои може да се постигнат со зајакнување на капацитетите на општините и зголемување на ефикасноста на јавната администрација.

### 6.1. Заклучоци и препораки поврзани со екстерна ревизија

Заклучоците за екстерна ревизија се издвојуваат во посебен дел бидејќи општината секако дека нема никаква надлежност, можност за подобрување или било какво влијание, но активностите поврзани со екстерната ревизија, во случајов ревизија од државниот завод за ревизија, е од исклучителна важност за општината, сите заинтересирани страни, а особено за советниците кои се најзначаен столб и цел на обука во овој проект. Со редовна и ефикасна државна ревизија и граѓаните и останатите засегнати страни, а најмногу и советниците ќе бидат информирани за оправданоста на трошењата, законското постапување и објективно известување на општината. Државната ревизија служи како гаранција за ефикасно и ефективно трошење на јавните пари и треба да биде од интерес на сите чинители во општеството зајакнување на капацитетите и спроведување на редовни годишни ревизии.

Државниот завод за ревизија спроведува финансиска ревизија и ревизија на усогласеност, но поради недоволен капацитет не ги ревидира општините редовно односно секоја година. Во последните три завршени фискални години Општина Валандово не била предмет на екстерна ревизија од Државниот завод за ревизија (PI-26). Генерално, Државниот завод за ревизија има конститутивна независност од извршната власт, има неограничен пристап до цела евиденција и вработени и ги има прифатено ИНТОСАИ стандардите. Државниот завод за ревизија изработува годишна програма и врши ревизија по програмата. Ревизиите навреме се изготвуваат во разумен рок и јавно се публикуваат на веб страната на Државниот завод за ревизија. Сепак, законски не е регулирано дека треба да има законско следење на извештаите од екстерната ревизија од Државниот завод за ревизија поради што и нема дебати за наодите.

Ефективна екстерна ревизија и законското следење на извештаите се фактори кои извршната власт и општинската администрација ги чуваат одговорни за фискалните политики и нивно имплементирање. Ова значи дека јавните финансии независно се ревидирани и постои екстерно следење на имплементирањето на препораките за подобрувања во ревидираните институции.

Лимитираното или отсуството на законско следење на извештаите од екстерната ревизија може да го намали притисокот во владата и општините да разгледуваат прашања за долгорочна фискална одржливост и да ги почитуваат своите таргети. Тоа исто така може да го намали и обемот до кој владата и општините се одговорни за ефикасно и базирано на принципи управување со ресурсите, без кои би се намалила вредноста на услугите. Понатаму, неадекватна ревизија значи дека сметководството и користењето на средствата не се предмет на детални проверки и верификација.

Според се претходно изнесено, имајќи ги во предвид важноста на екстерната ревизија за јавниот сектор и ефикасното трошење на буџетските пари од една страна и лимитираните капацитети на Државниот завод за ревизија како единствена врховна институција надлежна за ревизија во јавниот сектор треба во најскоро време да се изнајдат начини за згледување на нивниот капацитет. Во оваа насока потребна е промена на законската регулатива од аспект на задолжителна екстерна ревизија за општините. Доколку Државниот завод за ревизија нема капацитет за тоа, треба да се разгледа опцијата да се ангажираат ревизорски фирми од приватниот сектор кои ќе работат под супервизија и насоки на Државниот завод за ревизија.

Дополнителна силна препорака поврзана со екстерната ревизија е законско следење на извештаите од екстерната ревизија каде треба силна посветеност од надлежните органи, голема независност од сите вклучени страни, собраниски комисии за разгледување на ревизорските извештаи, како и претреси по одредени ревизорски извештаи во присуство на овластени лица од Државниот завод за ревизија и овластено лице од субјектот кој е предмет на ревизија. Сето ова треба да биде спроведено на транспарентен начин со отворен пристап за јавноста.

Советниците во овој процес на следење на ревизорските извештаи, каки и постапување по дадени препораки и забелешки треба да имаат активна улога. Благодарение на проектот “Зајакнување на општинските совети” свесноста на советниците за важноста на екстерната ревизија е значително зголемена. Истите треба да иницираат разгледување на извештајот за спроведена ревизија на седница на совет, како и да го следат спроведувањето на препораките дадени во извештајот.