



РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
Бр. 0803 – 125/12
Скопје, 29 - 06 - 2009 година

ДО

МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на Буџетот на Република Македонија во делот на:
 - планирањето на Буџетот на Република Македонија,
 - прибирање на изворните приходи на Буџетот на Република Македонија,
 - извршувањето на Буџетот на Република Македонија – функционирање на трезорот,
 - финансискиот извештај за приходи и расходи на Основниот буџет-финансиран со изворни приходи утврдени во Буџетот на Република Македонија (во понатамошниот текст: Буџет на РМ) за 2008 година, прикажан на страна 16.
2. Ревизијата од точка 1 на овој Конечен извештај е извршена согласно член 1, 2 и 9 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија и член 52 од Законот за буџетите.
3. Извршена е ревизија и изготвени се извештаи за:
 - системот на интерни контроли во постапката на планирањето на Буџетот на Република Македонија и
 - финансискиот извештај за приходи и расходи на Буџетот на Република Македонијаза годината која и претходи на годината која е предмет на оваа ревизија.
4. Планирањето, извршувањето на Буџетот на Република Македонија (функционирање на трезорот), како и Финансискиот извештај од точка 1 на овој извештај, се одговорност на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај, застапувано од:
 - Проф. д-р Трајко Славески, министер за финансии;
 - Предраг Трпески, заменик министер за финансии до август 2008 година;
 - Недим Рамизи, заменик министер за финансии од август 2008 година;
 - д-р Снежана Костадиновска Милошевска, државен секретар;
5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој извештај, прикажан на страните од 1 до 15, и да дадат мислење за финансискиот извештај од точка 1 засновано на извршената ревизија.
6. Ревизијата од точка 1 на овој Извештај е планирана и извршена во периодот од 16.03 до 30.04.2009 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Целта на ревизијата на овој Извештај е да се утврди:
- дали постапката на планирање, донесување и извршување на Буџетот на Република Македонија се спроведува на начин со кој се обезбедува планираните средства да ги отсликуваат вистинските потреби на буџетските корисници;
 - дали постојат контроли кои ќе осигураат законитост, целосност, точност и навременост во процесот на прибирање на изворните приходи на Буџетот на Република Македонија;
 - дали контролните постапки функционираат ефикасно и правилно во спречување или откривање на грешки во процесот на функционирање на трезорот;
 - дали финансискиот извештај вистинито и објективно го искажува резултатот на финансиските активности во согласност со применетата законска регулатива.
8. Ревизијата е извршена во согласност со Стандардите за Државна Ревизија на Меѓународната организација на Врховните Ревизорски Институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани во Република Македонија при вршењето на државната ревизија. Овие стандарди бараат ревизијата да се планира и подготви, со цел да се добие разумно уверување дека процесот на планирањето на Буџетот на Република Македонија е усогласен со стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика, процесот на прибирање на изворните приходи обезбедува целосност и навременост во наплатата на истите и дека процесот на извршување на Буџетот е усогласен со планираните средства во месечните планови, во согласност со начелата на сеопфатност, буџетска рамнотежа, транспарентност, економичност, ефикасност, ефективност, и сигурно финансиско управување. Ревизијата вклучува и оцена на сигурноста на интерните контроли со кои се обезбедува спречување или откривање на грешките во процесот на планирањето и извршувањето на Буџетот на Република Македонија.
- Информациите за извршената ревизија се добиени преку:
- Законски, подзаконски и интерни акти со кои се регулира планирањето и извршувањето на Буџетот на Република Македонија;
 - Информации и анализи за одделни проблеми и настани;
 - Одлуки на Владата на Република Македонија;
 - Стратегии и Годишни извештаи за работењето на соодветните органи во 2008 година;
 - Интервјуа со раководството и клучниот персонал на Министерството за финансии, Народната банка на Република Македонија, Царинската управа на Република Македонија, Управата за јавни приходи, Министерството за труд и социјална политика, Собранието на Република Македонија, Министерството за економија, Министерството за транспорт и врски и Министерството за земјоделство шумарство и водостопанство.
- Веруваме дека извршената ревизија обезбедува разумна основа за изразеното мислење.
9. На Претходниот извештај за извршената ревизија на финансискиот извештај Биланс на приходи и расходи за 2008 година на Буџетот на Република Македонија, добиени се забелешки од страна на:
- ✓ Министерството за финансии, број 08-18435/2 од 10/06/2009 година, на точките 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.2.1, 9.2.2.1, 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3, 9.4.5. и 9.4.7;
 - ✓ Министерството за транспорт, број 02-5885/2 од 02/06/2009 година, на точката 9.2.2.4;

- ✓ Министерството за економија, број 24-5977/2 од 03/06/2009 година, со коментар на точката 9.2.2.2;
- ✓ Управата за јавни приходи, број 08-7106/2 од 02/06/2009 година, со коментар на точката 9.2.1;

при што ревизијата ја прифати забелешката на точката 9.2.1. во делот на приходите од дозволи за вршење дејност, делумно се прифатени забелешките на точките 9.1.1, 9.2.2.1, 9.2.2.4. и 12.2, додека забелешките на останатите точки не се прифатени.

10. Со ревизијата на Буџетот на Република Македонија, ревизорите на Државниот завод за ревизија го утврдија следното:

10.1. Ревизија на планирањето на Буџетот на Република Македонија

При вршењето на ревизијата применети се постапки за утврдување на:

- исполнување на буџетските цели и начела,
- навременост во започнување на буџетскиот процес, донесување на фискалната стратегија, доставување на Буџетскиот циркулар до буџетските корисници, доставување на буџетските барања до Министерството за финансии;
- сеопфатност и веродостојност на податоците кои се доставуваат до Секторот за Буџет и фондови од страна на релевантните сектори, како и на податоците содржани во буџетските барања;
- точност на податоците при изготвување на фискалната стратегија, утврдување на максималните износи по функционални области, точност на на податоците во фазата на изготвување на Буџетот;
- споредливост и усогласеност на стратешките планови на буџетските корисници со стратешките приоритети на Владата, усогласеноста на фискалната стратегија, максимално утврдените износи, буџетските барања со упатствата и насоките наведени во Буџетскиот циркулар, усогласеноста и споредливоста на Планот за јавни набавки, барањето за нови и продолжување на започнатите капитални проекти за наредна фискална година со пополнетиот Буџетскиот циркулар;
- усогласеност на планираните средства со буџетските корисниците и нивните стратешки планови како резултат на анализа од страна на буџетските аналитичари.

Проверката на снимениот систем на интерни контроли е извршена со примена на контроли кои се однесуваат на начинот на организација на работењето при планирањето на Буџетот во Министерството за финансии и кај буџетските корисници, начинот на раздвојување на должностите, пишани процедури за процесот за изготвување на Буџетот, со цел да се утврди функционирањето на постапките и методите на интерните контроли и правилното извршување на истите од овластени работници.

10.1.1. Организација и систематизација

Поради утврдената несообразеност помеѓу обемот на работните задачи и недоволната кадровска екипираност на Секторот за буџети и фондови, ревизијата даде препораки во конечните извештаи за претходните години, за зголемување на бројот на работните места – буџетски аналитичари. Во Министерството за финансии донесен е нов Правилник за систематизација на работните места, врз основа на кој предвидени се повеќе работни места – буџетски аналитичари во Секторот за Буџети и фондови. Но и покрај превземените активности (нови 4 вработувања) работните места не се пополнети во целост, поради што секој буџетски аналитичар извршува проучување, обработка и анализирање на

поднесените барања и процена на трошоците за фискалната година за повеќе буџетски корисници. Ваквиот начин на распределба на работните задачи влијае на динамиката на извршување на работните задачи.

По препорака на ревизијата, изготвени се пишани процедури за процесот за изготвување на Буџетот со кои се дефинирани активностите и одговорностите на сите учесници во буџетскиот процес, роковите и текот на документацијата. Во Секторот за буџети и фондови, Одделението за контрола на исплата на плати на буџетските корисници, не се пополнети три работни места, кои според актот за систематизација имаат значајна улога во вршење контрола на исплата на платите на буџетските корисници, со што постои ризик во делот на контролата при исплата на истите.

10.1.2. Навременост на буџетскиот процес

Со цел да се обезбеди навременост на буџетскиот процес, потребно е сите учесници во процесот да ги извршуваат обврските во роковите предвидени со Законот за буџетите. Со извршениот увид во документите ревизијата утврди дека Владата на Република Македонија, истовремено извршила утврдување на стратешките приоритети и донесување на фискалната стратегија, како основни документи за подготовка на Буџетот за 2008 година, спротивно на роковите предвидени во Законот за буџетите. Исто така, 18 од вкупно 64 буџетските корисници не ги доставиле буџетските барања во законски утврдениот рок – најдоцна до 1 септември тековната година.

Непочитувањето на законските рокови, дефинирани во Законот за буџетите го забавуваат процесот на донесување на Буџетот на Република Македонија.

Меѓународниот Монетарен Фонд, во функција на зајакнување на фискалната транспарентност, во 2007 година го објави Кодот на добри практики за фискална транспарентност, според кој за да се изгради здрав фискален систем и да се обезбеди отворен буџетски процес, подготвувањето на Буџетот врз основа на добро дефинирани цели на макроекономската и фискалната политика треба се одвива во законски утврдената рамка.

Со софтверското решение за електронско доставување на буџетскиот циркулар и буџетските барања се очекува буџетските барања да се доставуваат согласно законски предвидените рокови.

Препорака:

Надлежниот орган да ја утврди и покрене одговорноста на сите учесници во буџетскиот процес кои за извршување на активностите го надминале законски утврдениот рок.

10.1.3. Планирање на Буџетот кај буџетските корисници

Со цел буџетските барања да ги отсликуваат вистинските потреби, а планираните буџетски средства да бидат во согласност со стратешките приоритети, препораките на ревизијата од претходните години беа насочени кон јакнење на капацитетот на лицата одговорни за изготвување на стратешки планови и планирање на средства кај буџетските корисници, преку организирање обуки како и преку активно учество на буџетските аналитичари од Секторот за буџети и фондови, во процесот на изготвување на стратешките планови на соодветните буџетски корисници.

Министерството за финансии во соработка со Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија редовно организира обуки за лицата одговорни за стратешко планирање и изготвување на буџетското барање во рамки на

максималните износи по буџетски корисници утврдени од Владата на Република Македонија.

Препорака:

Во функција на подобра алокација на буџетските средства, надминување на традиционалното буџетирање и замена на истото со буџетирање по резултати, ревизијата укажува на потребата од јакнење на административниот и институционален капацитет неопходен за воведување на нов концепт на буџетирање, со што планирањето на буџетот според активности да биде врз основа на мерливи специфични резултати и ефекти кои треба да се постигнат преку планираните активности.

10.1.4. Усогласување на буџетските барања и одобриениот Буџет

Поради утврдените слабости во фазата на усогласување на буџетските барања и одобриениот буџет на буџетските корисници и ризикот планираните средства да не ги отсликуваат вистинските потреби на буџетските корисници, ревизијата даде препорака во Законот за буџети да се предвиди период за преговарање помеѓу буџетските корисници и буџетските аналитичари, за усогласување на буџетските барања и одобриениот Буџет.

Со измените и дополнувањата на Законот за буџетите, предвидена е одредба министерот за финансии да врши усогласување на предлозите на буџетските барања со раководителите на буџетските корисници, а за неусогласените буџетски барања да изготви извештај, кој заедно со предлогот на буџет треба да се достави до Владата на Република Македонија.

Ревизијата смета дека препораката не е имплементирана соодветно, бидејќи од една страна, во одредбата на Законот за буџети не е прецизиран периодот за преговарање (периодот пред да се достави предлог буџетот до Владата на Република Македонија), а од друга страна определеното ниво на преговарање доведува до преклопување на активности од различни фази, бидејќи некои од раководителите на буџетските корисници – министри, воедно се членови на Владата на Република Македонија и учествуваат во утврдување на предлогот на Буџетот на седница на Владата, што всушност е последна фаза пред доставување на истиот до Собранието на Република Македонија.

Ревизијата се информира дека во пракса буџетските аналитичари заедно со лицата одговорни за планирање на буџетите на буџетските корисници вршат усогласување на предлог буџетските барања.

Препорака:

Во Законот за буџети да се предвиди период за преговарање помеѓу стручните лица на буџетските корисници одговорни за стратешко планирање и буџетските аналитичари, за усогласување на буџетските барања и одобриениот Буџет.

10.2. Ревизија на прибирање на изворните приходи на Буџетот на Република Македонија

При вршењето на ревизијата применети се постапки за контрола на целосно и навремено наплаќање на даночните и неданочните приходи, пред се во делот на: обезбедување целосна база на податоци за даночните обврзници за сите даноци, правилен избор и доволен опфат на даночни обврзници за контрола, централизирано следење на секојдневните царински операции на декларантите во однос на царинскиот долг и гаранциите, ефикасна наплата на царинскиот и дополнителниот царински долг, целосна база на податоци на сите корисници на

концесии, континуирано следење на плаќањата по основ на концесии, целосна база на податоци на сите корисници на земјоделско земјиште под закуп и континуирано следење на плаќањата по основ на користење на земјоделско земјиште под закуп.

10.2.1. Даночни приходи

Во овој дел ревизијата се осврнува на функционирањето на интерните контроли во Управата за јавни приходи и Царинската Управа на Република Македонија, кои остваруваат најголем процент на приходи на Буџетот и во Одделението за игри на среќа надлежно за издавање дозволи за вршење дејност, за оценување на интерните контроли за наплата на приходи и тоа надомест за лиценци од игри на среќа и месечен паушален надоместок од одделни игри на среќа.

Управа за јавни приходи

Поради висок ризик од нецелосни, неинтегрирани и неверодостојни податоци за даночните обврзници, недоволен опфат и субјективен пристап при изборот за контрола на истите како и нереално утврдени побарувања по основ на сите даноци, во Конечниот извештај за 2007 година ревизијата даде препораки:

- да се изврши институционално поврзување на базите на податоци, во функција на целосно следење на даночните обврзници,
- да се превземат мерки за пополнување на испразнетите работни места во одделенијата за надворешна контрола, согласно Правилникот за организација и систематизација,
- да се изготви софтвер за избор на даночни обврзници и
- да се изготви стратегија за планирање и спроведување на обуки за усовршување и оспособување на даночните службеници.

Врз основа на извршени интервјуа со раководните лица и со увид на основните документи/извештаи, ревизијата констатира дека во функција на подобрување на работењето во текот на 2008 година во Управата за јавни приходи извршени се следните активности:

- изработен е нов софтвер за поврзување на базите на податоци со Царинската управа, што се очекува да профункционира во првата половина на 2009 година. Исто така, изготвена е апликација “Алатки за инспекцијата” со повеќе модули и можност за добивање на информации за: досие на даночен обврзник, преглед на завршни сметки, анализа на финансиски показатели, споредбена анализа на пријави за ДДВ и ДД, печатење пријави по вид на данок, картичка на вкупните побарувања и обврски на даночниот обврзник по основ на сите даноци;
- превземени се мерки за пополнување на работни места согласно Правилникот за организација и систематизација. Вработено е 51 лице од различни профили (економисти, правници, информатичари), со што е подобрена кадровската и старосната структура на вработените;
- во софтверот за утврдување на ризичност кај данокот на додадена вредност, вградени се нови критериуми, кои, покрај информациите добиени од трети страни и ограничениот примена на метод на случаен избор, се користат за селекција на обврзници за контрола. Исто така, изготвена е програма “Карактеристики на даночни обврзници” кој обезбедува информации за навремено откривање на ризичните даночни обврзници, оснивачи, управители и учесници во измамнички активности;
- изготвена е Програма за системски насочена едукација за даночната проблематика и работните процеси за сите вработени. Во фаза на доградување и тестирање е нова метода и техника за контрола на ДДВ, направени се подготовки за развивање на метод и техника за другите видови даноци. Со цел

да се унапредат вештините за контрола на данокот на добивка спроведени се едукации на околу 300 инспектори.

Во функција на натамошно подобрување на работењето во Управата за јавни приходи, а имајќи предвид дека размената на податоци со останатите институции сеуште не е постојана и се врши по потреба и утврден протокол, фискалните каси за следење на прометот на даночните обврзници не се поврзани со Управата за јавни приходи, а одделенијата за надворешна контрола треба да се доекипираат, ревизијата укажува на потребата и понатаму да се превземаат соодветни мерки и активности.

Царинска Управа

Во Конечниот извештај за претходната година ревизијата констатира дека воспоставените интерни контроли во Царинската Управа не функционираат на начин кој гарантира целосна и ефикасна наплата на приходите по основ на царинскиот долг, поради што даде препорака:

- да се изврши институционално поврзување на базите на податоци, во функција на навремено и ефикасно прибирање на царинските и други давачки,
- да се дефинира пристапот до базата на податоци од различни нивоа на овластување,
- да се воспостави компјутерски систем просторно дислоциран од Царинската Управа.

Раководството на Царинската Управа согледувајќи ги слабостите во функционирањето на интерните контроли превзела мерки за надминување на истите и подобрување на општото контролното опкружување со цел подобрување на наплатата.

Според извршениот увид во документацијата/извештаи и извршените интервјуа, во текот на 2008 година е започната реализацијата на проектите што Царинската Управа ги доставила до Европската комисија а се однесуваат на:

- хармонизација на царинското законодавство на Република Македонија со законодавството во ЕУ,
- компјутеризација на царинската служба,
- подобрување на капацитетите во борбата против измамите, корупцијата и шверцот со дрога.

За замена на застарениот систем АСИКУДА изработена е техничка документација и спроведена е постапка за избор на најповолен понудувач за изработка на електронски систем за обработка на царински декларации. Новиот софтвер треба во целост да ги задоволи потребите на Царинската Управа и да биде компатибилен за интерконекција со системите на ЕУ и новиот компјутеризиран транзитен систем.

Со дополнување на Уредбата за применување на регулативите на Европската комисија за распоредување на одредени стоки во Комбинираната номенклатура, овозможено е транспонирање на европските регулативи и натамошно усогласување на македонското законодавство.

Со воспоставувањето на електронски едношалтерски систем за издавање увозни и извозни дозволи и тарифни квоти, економските оператори можат преку интернет портал да бараат и да добијат увозни и извозни квоти од 16 владини институции.

Превземени се повеќе активности за јакнење на институционалниот и административен капацитет.

Исто така извршено е доопремување и компјутеризирање по царинските испостави, а подготвен е и електронски интегриран информативен систем за архивирање на документи и управување со работните процеси.

10.2.2. Неданочни приходи

10.2.2.1. Приходите евидентирани на потставката административни такси бележат намалена наплата, поради што ревизијата спроведе активности, односно изврши посета на Народна Банка на Република Македонија, и оствари интервјуа со одговорните лица во врска со процесот на сервисирање, евидентирање и попишување на таксените марки од страна на Народна Банка на Република Македонија.

Од извршените интервјуа и извршениот увид на документацијата, ревизијата го констатира следното:

- таксените и судски административни марки, ги изработува економски оператор (печатница), избран од Народна Банка на Република Македонија по спроведена постапка за јавна набавка, а произведените таксени и судски административни марки се депонираат во трезорите на Република Македонија, од каде се издаваат врз основа на Законот за емисиона продажба на таксени и судски административни марки, односно врз основа на дополнително изготвен правилник - интерен акт на Дирекцијата за Трезорско работење.
- финансиската распределба помеѓу трговецот, како краен продавач на таксените марки, Народна Банка на Република Македонија, Министерство за финансии и Буџетот на Република Македонија, се врши во сооднос (10 : 3 : 2 : 85)%, согласно Законот, односно по договор склучен помеѓу Министерството за финансии и Народна Банка на Република Македонија во 2003 година и Анекс на договорот од 2008 година.

И покрај воспоставените заштитни механизми во хартијата и специјалните игли за перфорирање на административните и таксени марки, постои ризик од злоупотреба на истите, дотолку повеќе што надлежните органи немаат извршено контрола во користење на овој вид марки.

Препорака:

Да се воспостави контрола од органите на државната управа заради целосно и навремено остварување на приходот од продажба на таксени и судски административни марки.

Поради утврдените слабости во претходната година, во функционирањето на контролниот систем за прибирање на приходите од концесии, издавање земјоделско земјиште под закуп и продажба на општествените станови, ревизијата изврши увид во министерствата одговорни за склучување договори при што го констатира следното:

10.2.2.2. Во име на Република Македонија концесија дава Владата на Република Македонија која може да овласти министер надлежен за областа за која се дава концесијата во смисла да ја застапува во постапката за доделување на концесијата и при склучување на концесискиот договор. Според Законот за концесии и други видови на јавно и приватно партнерство, концедентот одговорен за склучување на договорите и наплатата на надоместокот за концесии, има обврска до Министерството за финансии, да доставува податоци за склучените договори најдоцна три дена од денот на склучувањето и месечни извештаи за редовноста на плаќањето.

Ревизијата не се увери во целосната и навремена наплата на приходите по основ на концесии поради тоа што не е обезбедена законски пропишаната контрола и истовремено не постои одговорност за евентуално настанатите несогласувања.

Имено, од извршеното интервју и увид во документацијата во Министерството за економија, ревизијата констатира дека за склучените договори за концесии Министерството води евиденција и ја известува Управата за јавни приходи најмногу четири пати годишно, со што во Министерството за финансии нема податоци за склучените договори и за подмирените обврски, а пропишаните обрасци во законот, (Регистар за доделени концесии и Образец за пријавување на податоци за доделени договори за концесии), не функционираат.

Поради утврдениот ризик од нецелосна и ненавремена наплата на овој вид приход, а имајќи предвид дека, одделението за наплата на приходите во Министерството за финансии, преку трезорот, може да ја следи наплатата на надоместокот за концесија и да формира единствена база на податоци преку која ќе се следи редовноста на плаќањата, во Конечниот извештај за 2007 година, ревизијата даде препорака во законот да се предвиди можност за воспоставување единствена база за следење на плаќањата по овој основ, преку поврзување на податоците за склучени договори од една страна и податоците за наплата на надоместокот за концесија од друга страна. И покрај тоа што препораката е прифатена со донесување на новиот закон, законските одредби во пракса не се применуваат.

10.2.2.3. Министерството за земјоделство шумарство и водостопанство, согласно Законот за земјоделско земјиште, е одговорно за склучување договори за концесија или за закуп на земјоделско земјиште. Закупецот е должен да доставува годишен извештај за начинот на користење на земјоделското земјиште и исполнување на обврските од договорот најдоцна до 31 декември во тековната година. Реализацијата на договорите ја следи Државниот инспекторат за земјоделство.

Претходната година ревизијата утврди слабости во функционирањето на контролниот систем, што го отежнуваа следењето на обврските на корисниците на земјоделско земјиште, поради мал број инспектори, непостоење целосна евиденција за склучените договори, како и нередовна размена на потребните податоци со Министерството за финансии.

Од извршеното интервју и увид во документацијата, ревизијата констатира дека:

- во Државниот инспекторат за земјоделство се вработиле нови инспектори во сообразност со потребата за следење на исполнувањето на обврските од страна на закупците.
- во Министерството сеуште нема извештаи од закупците, поради краткиот рок од склучувањето на договорите за закуп според новиот закон,
- исполнувањето на обврските од договорот за закуп на земјоделско земјиште, врз основа на оригинална уплатница на закупците за подмирен надоместок за користење на земјоделско земјиште, се евидентира во подрачните единици на Министерството.
- редовна соработка со Министерството за финансии не е воспоставена, односно истата се сведува на повремени размена на информации.
- доколку се зголеми бројот на склучени договори за закуп, се планира изработка на софтвер со кој поедноставно ќе се ажурираат плаќањата.

Невоспоставената единствена база на податоци за склучени договори и нивна реализација создава ризик од нецелосно и ненавременно остварување на приходите по основ на концесии.

Препорака:

Да се иницира измена во законската регулатива во смисла воспоставување единствена база за следење на договорите за издавање на земјоделско земјиште под закуп и усогласување на податоците со кои располагаат надлежните министерства, периодично и на крајот на годината.

10.2.2.4. Во Конечниот извештај за 2007 година ревизијата даде препорака органите на управа, кои, во име на државата, склучуваат договори за продажба на општествените станови да преземат мерки за следење на реализацијата на истите. Со измена на Законот за продажба на становите во општествена сопственост, со новиот член 7-б од 2003 година е дефинирано дека со становите во општествена сопственост управува јавното претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор на Република Македонија, додека Владата на Република Македонија ги евидентира становите и лицата што ги користат становите. Оваа обврска Владата со решенија ја пренесе на министрите на Министерството за транспорт и врски, како овластен потписник за склучување на договори за купопродажба на становите. Врз основа на решенијата, Министерството за транспорт и врски има воспоставена сметководствена евиденција на становите во општествена сопственост, но истата не е целосна заради тоа што не располага со податоци за становите кои го биле менаџирани во претходниот период.

Согласно Законот за продажба на становите во општествена сопственост, деловната банка е должна да се грижи за редовно плаќање на обврските од страна на купувачите на становите по основ на продадените општествени станови, за што доставува месечни извештаи до надлежните министерства и добива надоместок од наплатените средства од продажбата на становите во општествена сопственост. Доколку од сопствената евиденција банката утврди дека купувачот не исплатил рата повеќе од шест месеци, ги информира Министерството за транспорт и врски и Јавното правобранителство, надлежно за поведување постапка за раскинување на договорот за купопродажба на општествен стан.

Наведената состојба овозможува нецелосно и ненавремено остварување на приходи по овој основ.

Препорака:

Да се иницира забрзување на постапката на донесување на Законот за домување и Предлог Законот за изменување и дополнување на Законот за продажба на општествени станови, заради дефинирање на методологијата на евидентирање на истите и утврдување на субјектот кој ќе има законска обврска за евидентирање на предметните станови.

10.3. Ревизија на системот на интерни контроли во постапката на извршувањето на Буџетот на Република Македонија – функционирање на трезорот

Во Конечниот извештај за претходната година, ревизијата истакна дека кај процесот на извршување на Буџетот – функционирање на трезорот, воспоставените интерни контроли функционираат на начин кој гарантира дека плаќањата се извршуваат во корист на соодветен буџетски корисник, во точен износ и не постои можност за располагање со парични средства без одобрение на овластено лице, односно ревизијата констатира дека постои јасно дефинирана организациона структура и соодветно разграничување на надлежностите и одговорностите на вработените како и јасно дефиниран систем за одобрување на трансакциите.

Софтверското решение за трезорот функционира од 2002 година, и досега со постојано подобрување на одредени пројавени слабости и доработување и прилагодување на одредени апликативни решенија, функционално ги исполни потребите на Трезорот. Но, имајќи ја во предвид важноста на Трезорот за непречено функционирање на државата, а со цел да се избегне ризикот од посериозни импликации односно појава на евентуални поголеми застои поради

користење на застарено софтверско решение, во Министерството за финансии во тек е постапката за креирање поквалитетно софтверско решение, согласно потребите и искуството на стручните лица од Трезорот. Учествувајќи во креирањето на софтверот стручните лица ќе можат во иднина, до одреден степен, самостојно да го одржуваат софтверот и да го прилагодуваат на промените на одредени закони.

10.4. Ревизија на финансискиот извештај за приходи и расходи на Основниот буџет

10.4.1. Во Законот за извршување на Буџетот предвидена е одредба според која Владата на Република Македонија односно министерот за финансии, може да одобрат средства како финансиски план (право на трошење) од разделот Функции на државата во раздел на друг буџетски корисник. Со извршениот увид ревизијата утврди дека како финансиски план (право на трошење) на други буџетски корисници одобрени се 795,867 илјади денари. Ова е спротивно на Законот за буџетите каде што е предвидено за пренамените меѓу буџетските корисници да одлучува Собранието на Република Македонија.

Користењето средства од друг раздел по Одлуки на Владата на Република Македонија надвор од собраниска процедура не обезбедува исполнување на начелото на транспарентност во трошењето буџетски средства.

10.4.2. Според одредбите на Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија за 2008 година, буџетските корисници се обврзани да реализираат најмалку 30% од планираните капитални расходи (градежни објекти, купување мебел, возила и машини) за период од шест месеци, а неискористените средства до пропишаниот лимит, министерот за финансии треба да ги пренесе на разделот Функции на државата, како резерви за капитални расходи.

Со увид во документацијата, ревизијата констатира дека со Буџетот за 2008 година за капитални расходи предвидени се средства во износ од 8,841,006 илјади денари. За период од шест месеци, кај 46 буџетски корисници има отстапување по одделни ставки за капитални расходи, извршување во однос на планирање, поради што министерот за финансии извршил пренос на 1,062,248 илјади денари во разделот Функции на државата.

Ревизијата смета дека ниското учество на капиталните расходи во структурата на Буџетот, како и забавената реализација на истите, пред се заради несоодветно менаџирање на средствата, неуспешни тендерски процедури и проблеми со обезбедување градежна документација, го отежнуваат одржувањето на стабилен национален економски развој како основна цел при подготвување и извршување на Буџетот.

Со ребаланс на Буџетот овие средства се распределувани според поднесените барања на буџетските корисници вклучително и на оние буџетските корисници од кои се одземени.

Препорака:

- Да се преиспита ефектот од примената и оправданоста од постоењето на членот во Законот за извршување на буџетот, а кој се однесува на обврзувачкиот процент на користење на капиталните средства во законски пропишаниот рок.
- Министерството за финансии, доколку цени дека примената на овој член од Законот го зголемува ефектот од трошењето на капиталните средства, да го

регулира начинот на користење на пренесените средства на ставката резерви за капитални расходи.

10.4.3. Во 2008 година утврдено е користење на буџетските средства од тековни резерви по Одлуки на Владата на Република Македонија во вкупен износ од 206,075 илјади денари. Имено, со обезбедување финансиска поддршка извршено е фаворизирање на одредени корисници на средства од тековните резерви, не е исполнето начелото на транспарентност во трошењето на овие средства и намалена е можноста за користење на средствата за непредвидени случаи и елементарни непогоди.

И покрај дадените препораки во ревизорскиот извештај за претходната година, сеуште не се преземени активности, во Законот за буџетите да се изврши поконкретно дефинирање на исплатите на средствата од тековните резерви.

10.4.4. Ставката Плати надоместоци и наемнини со учество од 20% во структурата на Буџетот зафаќа значаен износ на средства од јавната потрошувачка и има големо значење за макроекономските и финансиски ефекти. Со увид во регулативата, ревизијата констатира дека исплатата на плати се врши со примена на различни прописи.

При имплементацијата на концептот бруто плата, поради непостоење на единствен систем за плати во јавниот сектор, утврдувањето на одделни надоместоци и додатоци на плата се изврши на различни основи иако се работи за плати на вработени во јавниот сектор што се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија, односно буџетите на локалната самоуправа или фондовите.

Министерството за труд и социјална политика, надлежно за изготвување на законската регулатива од областа на платите, подолго време ја истакнува потребата од воспоставување единствен систем на плати во јавниот сектор. Спроведени се повеќе активности, изработени анализи и информации за Владата на Република Македонија, формирани се работни групи составени од експерти од надлежни министерства за подготовка на закон за воспоставување на основите на системот на плати во јавниот сектор, за што е добиена техничка помош од Светска банка и изготвен е Предлогот за донесување закон што сеуште не е усвоен. Во октомври 2008 година Владата на Република Македонија донела Заклучок со кој го задолжила Министерството за труд и социјална политика да ја забрза постапката за донесување на новиот закон.

Препорака:

Во функција на воспоставување единствен систем на плати, во најкус временски рок да се донесе законот, дотолку повеќе што остварувањето на правата на вработените и нивната положба, според Уставот на Република Македонија, се уредуваат со закон и колективен договор.

10.4.5. Согласно Законот за буџетите, буџетските корисници и единки корисници, можат да вработуваат нови работници и да пополнуваат испразнети работни места, да вработуваат работници на определено време и да склучуваат договори за отстапување работник за вршење привремени работи, доколку за работните места планирани во планот за пополнување на работни места се обезбедени средства во Буџетот на Република Македонија. Буџетскиот аналитичар го разгледува поднесеното барање во смисла:

- дали е во согласност со планот за пополнување работни места, поднесен со пресметката на буџетските корисници,
- дали се обезбедени средства во Буџетот на Република Македонија.

По извршената анализа буџетскиот аналитичар доставува мислење до кабинетот на министерот, од каде буџетските корисници добиваат писмена согласност. Буџетскиот аналитичар не добива повратна информација од кабинетот на министерот за дадените согласности, со што буџетскиот аналитичар не е целосно информиран за човечките ресурси со кои буџетскиот корисник ги извршува работните задачи.

Од извршеното интервју и податоците добиени од кабинетот на министерот, ревизијата констатира дека во 2008 година до Министерството за финансии поднесени се 11,690 барања за согласност за вработувања од кои за 5,495 дадена е согласност за вработување на неопределено време, за 575 дадена е согласност за вработување по НПАА програмата, за 3,692 барања дадена е согласност за склучување договори за отстапување работник за вршење привремени работи, а на 1,928 барања нема дадено согласност.

Врз основа на извршените ревизии кај буџетските корисници ревизијата констатира дека Буџетските корисници, иако имаат согласност од Агенцијата за државни службеници за донесените акти за организација и систематизација, честопати не добиваат согласност за вработување од Министерството за финансии.

Препорака:

Министерството за финансии во рамките на обезбедените средства да издава согласност за нови вработувања.

10.4.6. Со увид во Билансот на приходи и расходи ревизијата констатира дека за телефонски услуги потрошени се 600,531 илјада денари. Од овие средства значаен дел се однесува на трошоци за мобилни телефони. Одлуката на Владата на Република Македонија не е прецизирано ограничувањето за користење службени мобилни телефони за функционери именувани од Владата, поради што директорите на органите на управа и нивните заменици се поистоветуваат со повисоки функции (министри, заменици министри).

Со Одлуката за изменување и дополнување на Одлуката за определување на правото на користење на службен мобилен телефон и за ограничување на сметката, предвидено е функционерот кој раководи со органот на управа да одобрува надоместување и на поголемиот износ на секоја месечна сметка на службениот мобилен телефон, со што се доведува во прашање целта на ограничувањето на висината сметките.

Нецелосното прецизирање во ограничувањето за користење на службените мобилни телефони кај одделни раководни лица може да предизвика зголемување на расходите во Буџетот на Република Македонија.

Препорака:

Владата на Република Македонија, во функција на намалување на трошоците за користење на службените мобилни телефони, да ја преиспита Одлуката за определување на правото на користење службени мобилни телефони и за ограничувањата за истите.

10.4.7. Со увид во евиденцијата, ревизијата утврди исплата на вкупен износ од 596,400 илјади денари буџетски средства за извршување на судски решенија на буџетски корисници на централната власт. Во Конечниот извештај за претходната година ревизијата даде препорака Владата на Република Македонија да дефинира материјална одговорност и правила за надомест на средства од лицата кои при вршење на службената должност, поради донесување на правно неиздржани

одлуки и изгубени судски спорови, предизвикуваат штета на државниот орган и ненаменско трошење на средствата предвидени за вршење на основната дејност. Согласно Упатството во Министерството за финансии се врши контрола на налозите за извршување на судските пресуди изготвени од извршител, барањето за извршување и спецификацијата со пресметана камата од НБРМ. Поради тоа што судската пресуда останува кај извршителот, основот за донесената пресуда не е познат.

Препорака:

Во Упатството да се инкорпорираат процедури за задолжителен увид во пресудите кои се извршуваат со што ќе се исклучат случајни или намерни грешки во исплатата на долгот. Исто така, потребно е изготвување на процедури и за навремена исплата на долгот од правосилна пресуда со што ќе се избегнат трошоците за извршување и значително ќе се намалат каматните трошоци.

11. Според наше мислење, освен за изнесеното во точките 10.1.1, 10.1.3 и 10.1.4 процесот на планирањето на Буџетот на Република Македонија дава доволно уверување дека е усогласен со стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика.

12. Според наше мислење, освен изнесеното во точката 10.2.2. финансискиот извештај Биланс на приходи и расходи, ја претставуваат вистинито и објективно, во сите значајни аспекти финансиските активности на Буџетот на Република Македонија за 2008 година и резултатот на годината која завршува со тој датум, а постојните контроли овозможуваат целосност и навременост во прибирање на приходите на Буџетот на Република Македонија.

13. Ревизијата смета за неопходно да укаже на следното:

13.1. Буџетот на Република Македонија, согласно Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководство за буџетите и буџетските корисници нема обврска во своето сметководство да обезбеди податоци за побарувањата и обврските, состојбата на средствата и изворите на средствата. Обврската за евидентирањето на одделни средства побарувања и обврски е пренесена на други органи.

Министерството на финансии, по препорака од претходно извршените ревизии, изготвува биланс на состојба во кој ја искажува состојбата на побарувањата и обврските, но не се обезбедени достатни ревизорски докази дека побарувањата се искажани во целост.

Од страна на ревизијата беа испратени конфирмации до комитентите заради обезбедување на достатни соодветни ревизорски докази за состојбата на побарувањата. За вкупните побарувања од тутунските комбинати и други правни субјекти во вкупен износ од 3,000,103 илјади денари, беа испратени 23 конфирмации во износ од 2,756,676 илјади денари, кои опфаќаат 92% од побарувањата. Од испратените конфирмации до денот на ревизијата добиени се одговори од 11 комитенти за износ од 1,622,979 илјади денари (59% од испратените конфирмации), од кои 5 комитенти за износ од 1,281,139 илјада денари (79% од добиените конфирмации) не ја потврдија сметководствената состојба.

За побарувањата од банките преку кои се пласирани буџетски средства на правни субјекти во периодот 1996 – 2000 година, во износ од 828,622 илјади денари испратени се 5 конфирмации за целиот износ. До денот на ревизијата добиени се

одговори од 3 банки за износ од 473,708 илјади денари (57% од испратените конфирмации) со кои се потврдува искажаната сметководствена состојба.

13.2. Министерството за финансии има одобрено „Полиса за користење на Интернет и електронска пошта на Министерството за финансии на РМ“. Останатите политики и процедури со кои се регулираат сигурносните мерки за заштита и развој на информациониот систем се користат во рамките на управување со информациониот систем, при што е потребно да бидат пропишани и одобрени согласно законските прописи, стандарди и најдобри практики.

Поседувањето на овие политики и процедури ја подобруваат сликата на институцијата кон вработените и засегнатите страни и дава можности за поефикасна заштита на информациониот систем и подобрување на целосната институционална ефикасност.

Препорака:

Министерството за финансии, во правец на подобрување на сигурносните мерки за заштита и развој на информациониот систем да пропише, авторизира и имплементира политики и процедури за заштита и развој на информациониот систем, како:

- Стратегија за развој на информациониот систем;
- Политики за сигурност на информациониот систем;
- Политика за употреба и сигурност на лозинки;
- Процедура за управување со заштитни копии;
- Процедура за управување со промени во информациониот систем;
- Процедура за следење на настаните во системот;
- Процедура за бришење на податоци од медиумите;
- Процедура за контрола на надворешен пристап кон информациониот систем за организацијата;
- План за континуитет во работењето во случај на големи дефекти на информациониот систем или катастрофи;
- План за обука на корисниците/администраторите во согласност со сигурносната политика и процедура;

Скопје, 25/06/2009 година

**БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

**БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2008
ГОДИНА**

Опис на позицијата	во 000 Ден.	
	2008	2007
Приходи		
Даночни приходи	75,840,111	68,827,882
Неданочни приходи	11,538,395	6,351,876
Капитални приходи	1,755,507	1,394,595
Трансфери и донации	1,041,859	20,887,567
Домашно задолжување	3,038,394	0
Задолжување во странство	1,461,927	1,442,447
Продажба на хартии од вредност	75	7,527
Приходи од отплата на заеми	191,314	186,781
Вкупно приходи	94,867,582	99,098,675
Расходи		
Тековни расходи		
Плати, наемнини и надомести	19,293,017	22,299,351
Резерви и недефинирани расходи	598,879	367,454
Стоки и услуги	12,486,271	9,150,517
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	15,058,651	14,962,602
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	10,462,436	3,673,143
Каматни плаќања	2,488,439	2,575,602
Субвенции и трансфери	7,661,557	9,150,243
Социјални бенефиции	3,950,578	3,835,994
Вкупно тековни расходи	71,999,828	66,014,906
Капитални расходи	16,710,526	10,820,712
Отплата на главница	6,061,795	19,430,110
Вкупно расходи	94,772,149	96,265,728
Суфицит (вишок) на приходи	95,433	2,832,947
Распределба на суфицит (вишок) на приходи		
Дел од суфицитот (вишокот) на приходи за пренос во наредна година	95,433	2,832,947
Вкупно распоред на вишок на приходи	95,433	2,832,947
Непокриени расходи		