РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Број 1003-468/5

Скопје,07.06.2006 година

ДО
МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РМ

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на финансиските извештаи на Централниот буџет-финансиран со изворни приходи утврдени во Буџетот на Република Македонија (во понатамошниот текст: Буџет на РМ) за 2005 година, кои се прикажани на страните 8 и 9.

2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој Конечен извештај е извршена согласно член 55 од Законот за буџетите, член 2 став 1 и 2 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 9 од Законот за државна ревизија.

3. Извршена е ревизија и изготвен е извештај за финансиските извештаи на Буџетот на РМ за годината која и претходи на годината која е предмет на оваа ревизија.

4. Финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај, се одговорност на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај, застапувано од:

- М-р Никола Поповски, министер за финансии

5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој извештај, прикажан на страните 1 до 7, и да дадат мислење за финансиските извештаи од точка 1, засновано на извршената ревизија.

6. Ревизијата од точка 1 на овој Конечен извештај, е извршена во периодот од 15.03. до 05.05.2006 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Цел на ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој Конечен извештај, е да овозможи ревизорот да го изрази мислењето:
- дали изготвувањето, доставувањето и донесувањето на Буџетот, како и неговото извршување е во согласност со законската регулатива, и
- дали финансиските извештаи вистинито и објективно ја искажуваат финансиската положба и резултатот на финансиските активности во согласност со применетата законска регулатива;

8. Финансиските извештаи кои се предмет на овој извештај се засновани на годишна сметка составена според важечките прописи во Република Македонија со извршени рекласификации поради добивање на појасна слика.

9. 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 со Правилникот за ревизорските стандарди за државна ревизија (“Сл.весник на РМ” бр.56/98). Овие стандарди бараат ревизијата да се планира и подготви, со цел да се добие разумно уверување дека финансиските извештаи се ослободени од значајни погрешни прикажувања. Ревизијата вклучува испитувања на докази, проценување на користените сметководствени принципи, како и на важните проценки направени од страна на раководството на субјектот од точка 1 на овој Конечен извештај, давање општа оценка за презентацијата на финансиските извештаи и давање оценка за конкретни финансиски трансакции. Веруваме дека спроведената ревизија ни обезбедува разумна основа за изнесеното мислење.

10.9. Со ревизијата на финансиските извештаи за 2005 година, ревизорите на Државниот завод за ревизија го утврдија следното:

10.1. Неправилна примена на акти

10.1.1. Буџетскиот циркулар во кој се содржани главните насоки за изготвување на буџетите на корисниците на буџетот, единиците на локалната самоуправа и фондовите, спротивно на член 15 од Законот за буџетите е доставен до буџетските корисници на почетокот на месец јуни наместо во месец април. Заради доцнењето во доставувањето на буџетскиот циркулар до буџетските корисници, не е испочитуван рокот за доставување на предлог буџетската пресметка од страна на буџетските корисници до Министерството за финансии најдоцна до 15 јуни. Доцнењето во изготвувањето и доставувањето на буџетскиот циркулар до буџетските корисници во Министерството се објаснува со незавршените преговори со мисијата на Меѓународниот монетарен фонд до тој рок, што ја пролонгира целокупната постапка при изготвувањето на буџетите.

Во законот за Буџетите донесен во август 2005 година (со важност од 1 јануари 2006 година) рокот за доставување на Буџетскиот циркулар до носителите на функционалните области и на фондовите е поместен најдоцна до 15 јуни.

10.1.2. Усогласувањето на предлог буџетите на корисниците со Министерството за финансии се врши со непосредно договарање, односно не се потврдува со соодветен документ, од двете страни, кој би претставувал основа за изработка на предлог буџетот на Републиката. Наведеното овозможува еднострана корекција на предложениот буџет од страна на Министерството за финансии без претходна согласност на корисникот. Според објаснувањата од Министерството за финансии усогласувањата не се вршат еднострано, односно се постигнува согласност со корисниците, меѓутоа, нема доказ дека постои заемна согласност за извршените корекции.

Во Законот за Буџетите донесен во август 2005 година постапката за усогласување на буџетските барања е променета, односно доколку не се постигне усогласеност, буџетското барање и предложениот износ од Министерството за финансии се доставуваат до Владата на Република Македонија.

10.1.3. Извршувањето на Буџетот во значителен дел е регулиран со Програми за остварувањето на проекти од значење на државата (здравство, земјоделство и шумарство, заштита на децата, ученички и студентски стандард, развој на спорт и млади и други дејности). Користењето на овие средства се врши преку соодветните министерства при што кај дел од нив:

- ✓ Не е предвидена контрола на користењето на средствата и

- ✓ Не е предвидено изготвување на извештај за ефектот од користените средства.

Препорака:

Согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа, органите на државната управа своите надлежности утврдени со закон ги извршуваат врз основа на начелата на законитост, одговорност, ефикасност, економичност, транспарентност, еднаквост и предвидливост. Тие, во согласност со Уставот и со законот се должни да ја информираат јавноста за својата работа. Тргнувајќи од оваа определба во Законот, ревизијата цени дека Министерството за финансии треба да иницира промена во законската регулатива во насока на задолжување на корисниците на буџетски средства на крајот на секоја фискална година да изготвуваат и презентираат на Министерството за финансии и јавноста на Република Македонија извештај за трошењето на буџетските средства (по намени и по корисници, критериуми за доделување на средствата на крајни корисници, изградени/реновирани објекти и слично).

10.2. Неправилна примена на сметководствени политики и начела

10.2.1. Сметководствените трансакции кои се евидентирани во сметководствената евиденција не се целосно поткрепени со соодветни документи, што е спротивно на член 12 од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници.
Нема воспоставено пишани процедури за текот на документацијата, што претставува една од слабостите и причините за утврдените неправилности во однос на обезбедување на сметководствените документи како писмен доказ за настанатата финансиска промена, односно трансакција. Ова особено се одразува при евидентирањето на финансиските трансакции за коишто во одделението за буџетско сметководство не е доставена документација од другите сектори, а се однесуваат на преземени активности што предизвикуваат побарувања и обврски на Буџетот на Република Македонија.

Препорака:

Во Министерството за финансии да се изготви акт со којшто ќе се регулира обврската на сите сектори за доставување на целокупната документација за активностите што имаат одраз врз финансиското работење до одделението за буџетско сметководство.
Во прилог на сметководствената евиденција целосно да се обезбеди документација за настанатите трансакции.

10.3. Неправилности во искажување на позициите во Билансот на состојба

10.3.1. На крајот на 2005 година се евидентирани побарувања од банки за пласирани буџетски средства во периодот од 1996 до 2000 година за кредитирање на правни лица, во износ од 741,018 илјади денари, меѓутоа, вредноста на овие побарувања реално е помала затоа што дел од нив се ненаплатливи. Имено, најголем дел од средствата се пласирани кај субјекти што престанале да постојат или се во постапка на стечај. Според договорите склучени меѓу Министерството за финансии и банките, доколку корисниците на кредитите не ги измират обврските по одобрените кредити, по основ на главен долг и камата, во целост или делумно, банката нема никаква обврска спрема

Министерстото за финансии. Според објаснувањата од Министерството за финансии, во тек е постапка за утврдување на вредноста на побарувањата заради покренување постапка за нивна наплата или отпишување, меѓутоа, според приложената документација, освен воспоставената комуникација со банките за утврдување на вредноста на побарувањата и упатени писма со барање до дел од банките за поврат на средства, други активности не се преземени (Прилог број 1).

Препорака:

Пласирањето на буџетски средства преку банките за кредитирање на правни лица е во спротивност со Законот за Буџетите, така што Министерството за финансии треба да покрене активности за поврат на пласираните средства во Буџетот од постоечките правни субјекти и за отпис на побарувањата за коишто е утврдено дека се ненаплативи.

10.3.2. На крајот на 2005 година се евидентирани побарувања од тутунски комбинати по основ на платени гаранции на домашни банки издадени во 2000 година и од други правни субјекти за платени кредити кон странски кредитори и по други основи во износ од 1,722,374 илјади денари (Прилог број 2 и 3).
Во врска со побарувањата ревизијата го утврди следното:

- ✓ Не се потврдени искажаните побарувања во износ од 284,423 илјади денари поради нецелосна и некомплетирана документација;
- ✓ Не се искажани побарувања од дел од јавните претпријатија од областа на комуналните дејности за коишто од Буџетот на Република Македонија се платени обврските по главница и камати кон Европската банка за обнова и развој, како и пренесените побарувања од банка во стечај на Македонската банка за поддршка на развојот. Вредноста на овие побарувања поради нецелосна документација не е квантифицирана од страна на ревизијата;
- ✓ Дел од побарувањата од тутунските комбинати се обезбедени со рачна залога - тутун за којшто не постои потврда за вредноста во однос на квалитетот и квантитетот;
- ✓ Во Министерството за финансии нема сознанија за преземените активности од страна на Бирото за стокови резерви и стечајните управници на коишто им е дадено овластување да ја извршат продажбата на заложениот тутун;
- ✓ Во Министерството за финансии нема сознанија зошто не се донесени извршни судски решенија за присилна наплата во случаите кога постои правосилна судска одлука;
- ✓ Не се следат стечајните постапки од аспект на можноста за финансиско ефектуирање на побарувањата коишто се пријавени и признати.

Препорака:

- ✓ Да се формира работна група со претставници од секторите во Министерството за финансии (сектор за трезор, секторот за меѓународни финансии, сектор за управување со капитал) заради утврдување на реалната вредност на сите побарувања и предлагање на постапки за нивно разрешување;
- ✓ Да се преиспитаат сите евидентирани побарувања, со обезбедување документација за нивната почетна вредност и извршените промени (плаќања, пресметка на камати);

- ✓ Да се утврдат побарувањата од јавните претпријатија од областа на комуналните дејности во Велес, Штип, Куманово, Струмица и Струга за коишто Министерството за финансии ги плаќа обврските по главница и камати, а комуналните претпријатија се обврзани да ги уплатуваат платените средства во Буџетот на Република Македонија;
- ✓ Да се утврди вредноста на побарувањето од Македонска банка за поддршка на развојот по основ на главница и камата;
- ✓ Да се утврди реалната состојба на побарувањата за коишти е искажано несогласување од страна на должниците;
- ✓ Да се направи попис од страна на стручни лица на обезбедувањата - рачен залог тутун, отстапен на Министерството за финансии од аспект на квалитетот и квантитетот на заложениот тутун;
- ✓ Да се побара известување за преземените мерки за продажба на заложениот тутун од страна на Бирото за стокови резерви и стечајните управници на коишто им е дадено овластување да ја извршат продажбата;
- ✓ Да се утврди зошто не се донесени извршни судски решенија во случаите кога постои правосилна судска одлука;

11. Според наше мислење освен за изнесеното во точките 10.1, 10.2 и 10.3, изготвувањето, доставувањето и донесувањето на Буџетот, како и неговото извршување е во согласност со законската регулатива.

12. Според наше мислење, освен за изнесеното во точката 10.3 финансиските извештаи ја претставуваат вистинито и објективно, во сите значајни аспекти финансиската состојба на Буџетот на Република Македонија под 31 декември 2005 година и резултатот на финансиските активности за годината која завршува со тој датум.

13. Мислење за наменското и законско користење на буџетските средства од страна на корисниците на буџетските средства класифицирани во Буџетот по раздели е изразено во извештаите на државните ревизори за финансиските извештаи на соодветните корисници на буџетските средства.

14. Мислење за наменското и законско користење на средствата кои преставуваат државни расходи - функции на државата за коишто администрирање и исплата врши Министерството за финансии е изразено во посебен извештај на државните ревизори.

15. Ревизијата смета за неопходно да укаже на следното:

15.1. Буџетот на Република Македонија, согласно Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници нема обврска во своето сметководство да обезбеди податоци за состојбата на средствата, обврските и изворите на средствата. Евидентирањето на одделни средства и обврски се врши во рамките на Министерството за финансии или е пренесена на други органи, така што и покрај фактот што постојат податоци за одделни средства и извори, нема воспоставено целосна и единствена сметководствена евиденција за имотот со кој располага Република Македонија и обврските што ги има во земјата и странство:

- ✓ Капиталните средства, сопственост на Република Македонија не се евидентирани во сметководството и не се искажани во Билансот на

состојба на Буџетот на Република Македонија со состојба на ден 31.12.2005 година. Со донесувањето на Законот за користење и располагање со стварите на државните органи оваа обврска е пренесена на Државниот завод за геодетски работи;
- ✓ Вложувања во домашни правни субјекти;
- ✓ Долгорочни обврски во земјата по основ на обврзници за денационализација и старото девизно штедење.

15.2. Годишната сметка на Буџетот на РМ не преставува консолидирана годишна сметка, односно во неа не се содржани:
- ✓ Вкупните финансиските средства на Буџетот на Република Македонија, (приходи наплатени од органи, приходи остварени од самофинансирачки активности, од донации и кредити), и
- ✓ Буџетите на фондовите.

Со измените на Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници од септември 2005 година е укината обврската за изготвување на консолидиран биланс на Буџетот на Република Македонија, меѓутоа ревизијата смета дека треба да се иницира промена на законската регулатива за враќање на обврската за изготвување консолидирана годишна сметка, затоа што со консолидирана годишна сметка може да се опфатат вкупните приходи и расходи на државата, побарувањата и обврските.

15.3. Во текот на 2005 година е извршено сметководствено евидентирање на државниот долг кон странските кредитори. При тоа е констатирано дека:
- ✓ Во евиденцијата не се искажани обврските по странски кредити чиишто крајни корисници се одделни буџетски корисници, меѓутоа, средствата за нивна отплата нема да се обезбедуваат од нивните сопствени приходи, туку од Буџетот на Република Македонија. Ревизијата цени дека Министерството за финансии треба да го дефинира карактерот на овие кредитни задолжувања, односно доколку оцени дека се работи за државен долг со оглед на фактот дека извор на плаќање на обврските е Буџетот, да ги евидентира овие кредити во сметководствената евиденција како обврска на Буџетот на Република Македонија;
- ✓ Од евиденцијата на странските кредити е утврдено дека дел од кредитите земени во последните години се повлекуваат со мошне слаба динамика што ја доведува во прашање потребата од задолжување, или, пак упатува на недоволна подготвеност на проектите за кои се земени кредитите;
- ✓ Не постојат пишани процедури за начинот на евидентирање на кредитните обврски кон странските кредитори и за известувањето за промените;
- ✓ Да се воспоставаат процедури за информирање и транспарентност кон јавноста.

15.4. Дел од приходите на Буџетот на Република Македонија се остваруваат преку наплата на надомест по основ на издадени концесии. Одлука за доделување концесии носи Владата на Република Македонија, додека склучувањето на договори во коишто се утврдуваат условите под кои се доделува концесијата е во надлежност на соодветните министерства. Надзор над наплатата на надоместоците за дадените концесии до крајот на 2005 година беше во надлежност на Управата за јавни приходи. За оцена на реалноста на искажаните приходи во Буџетот на Република Македонија по овој основ, ревизијата побара од надлежните министерства, од Советот за радиодифузија и од Управата за јавни приходи податоци за склучените

договори, бројот на години на издадената концесија, висината на надоместокот и за платениот износ во 2005 година. Одговор со бараните податоци доставија Советот за радиодифузија за склучени договори за издадени концесии за радиодифузна дејност и Управата за јавни приходи, додека Министерството за земјоделство и Министерството за економија не доставија податоци.

15.5. За дел од законските прописи со кој се создаваат нови или дополнителни обврски за Буџетот на Републиката донесени во текот на 2005 година, во постапката на предлагање за донесување на прописите, претходно не е обезбедено позитивно мислење од Министерството за финансии. Ова е спротивно на Законот за Буџетите со којшто е уредено дека во текот на фискалната година не смее да се донесе пропис или општ акт со кој се намалуваат приходите или се создаваат нови или дополнителни обврски за тековниот Буџет на Републиката, доколку не се обезбедени потребните средства, односно корисниците на Буџетот се должни во постапката на предлагање за донесување на пропис или општ акт претходно да обезбедат позитивно мислење од Министерството за финансии, како составен дел кон предлогот.

16. Вкупниот ефект од прифатените и спроведени корекции од страна на субјектот во текот на ревизијата е зголемување на средствата и изворите во Билансот на состојбата за 10,920,153 илјади денари, и тоа:

- 412,896 илјади денари се неевидентирани побарувања по основ на платени кредитни обврски во име и за сметка на ЈПМакедонски железници, во 2004 и 2005 година;
- 9,176,685 илјади денари се по основ на евидентирање на обврските што произлегуваат од еврообврзниците во наредните 10 години;
- 100,010 илјади денари е емитирана двогодишна државна обврзница;
- 514,562 илјади денари се помалку евидентирани државни записи;
- 716,000 илјади денари се по основ на емитирана петгодишна државна обврзница.

17. Со оглед на тоа што периодот помеѓу извршените ревизии на финансиските извештаи за 2004 и 2005 година е пократок од законски утврдениот рок за преземање на мерки, не беше возможно да се спроведат преземените мерки од страна на субјектот, а во врска со наодите од ревизорскиот извештај за извршената ревизија на финансиските извештаи за 2004 година.

Скопје, 07/06/2006 година **Овластен државен ревизор**

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2005

во 000 Ден.

Опис на позицијата	Образло-жение	2005	2004
Приходи			
Даночни приходи	3.1.1	55,024,034	52,527,458
Неданочни приходи	3.1.2	5,420,465	4,006,965
Капитални приходи	3.1.3	2,028,013	3,341,846
Трансфери и донации	3.1.4	5,676,506	4,932,545
Домашно задолжување	3.1.5	1,538,911	1,908,761
Задолжување во странство	3.1.6	12,319,423	1,529,500
Продажба на хартии од вредност	3.1.7	88,770	0
Приходи од отплата на заеми		0	10,521
Вкупно приходи		**82,096,122**	**68,257,596**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.2.1.1	21,655,526	20,943,062
Резерви и недефинирани расходи	3.2.1.2	182,694	149,100
Стоки и услуги	3.2.1.3	7,069,429	6,997,068
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	3.2.1.4	13,950,459	13,800,537
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	3.2.1.5	812,347	0
Каматни плаќања	3.2.1.6	2,323,383	2,052,701
Субвенции и трансфери	3.2.1.7	2,692,618	2,488,531
Социјални бенефиции	3.2.1.8	4,171,031	5,236,853
Вкупно тековни расходи		**52,857,487**	**51,667,852**
Капитални расходи	3.2.2	**6,482,083**	**4,943,793**
Отплата на главница	3.2.3	**7,227,113**	**7,132,272**
Вкупно расходи		**66,566,683**	**63,743,917**
Суфицит (вишок) на приходи		**15,529,439**	**4,513,679**
Распределба на суфицит (вишок) на приходи			
Дел од суфицитот (вишокот) на приходи за пренос во наредна година		**15,529,439**	**4,513,679**
Вкупно распоред на вишок на приходи		**15,529,439**	**4,513,679**

Образложенијата дадени од страна 10 до 25 се составен дел на финансиските извештаи

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31 ДЕКЕМВРИ

Во 000 денари

Опис на позицијата	Образложение	2005	2004
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.1	17,007,016	6,631,787
Побарувања	4.1.1.2	1,722,374	1,141,429
Краткорочни пласмани, кредитирање и позајмување	4.1.1.3	766,144	780,775
Активни временски разграничувања	4.1.1.4	3,506,208	1,955,740
Вкупно тековни средства		**23,001,742**	**10,509,731**
Капитални средства и долгорочни пласмани			
Долгорочни пласмани	4.1.2.1	1,492,457	0
Вкупно капитални средства		**1,492,457**	**0**
Други долгорочни кредити и заеми и дефицит на буџетот			
Долгорочни кредити и заеми за потребите на буџетот на државата и фондовите	4.1.3.1	**60,168,556**	**0**
Вкупна актива		**84,662,755**	**10,509,731**
Пасива			
Тековни обврски			
Краткорочни обврски по основ на хартии од вредност	4.2.1.1	3,464,111	1,955,740
Пасивни временски разграничувања	4.2.1.2	19,537,631	8,553,991
Вкупно краткорочни обврски		**23,001,742**	**10,509,731**
Обврски по долгорочни кредити и заеми		**60,168,556**	**0**
Обврски по долгорочни кредитит и заеми спрема домашни лица	4.2.2.1	816,010	**0**
Обврски по долгорочни кредитит и заеми спрема странски лица	4.2.2.1	59,352,546	**0**
Извори на капитални средства			
Останат капитал (залихи на материјали, резервни делови, ситен инвентар и хартии од вредност)	4.2.3.1	1,492,457	0
Вкупно извори на капитални средства		**1,492,457**	**0**
Вкупна пасива		**84,662,755**	**10,509,731**

Образложенијата дадени од страна 10 до 25 се составен дел на финансиските извештаи