ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

ул. Македонија 12/3
1000 Скопје
Република Македонија
Тел: + 389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzr@dzr.gov.mk
www.dzr.gov.mk

**Број: 09-215/14**

**Дата: 15.11.2013**

**ДО**
**КОАЛИЦИЈА СОЈУЗ ЗА ИДНИНАТА**
**ЗА ИЗБОР НА ГРАДОНАЧАЛНИК И СОВЕТНИЦИ**

# КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

## Резиме

Извршивме ревизија на финансискиот извештај за приходите и расходите, заедно со ревизија на усогласеност на Коалиција Сојуз за иднината за избор на градоначалник и советници (во натамошниот текст Коалиција Сојуз за иднината) на сметката 300000003565174- изборна кампања 2013 година. Финансискиот извештај, предмет на ревизија го опфаќа периодот од 09.03. до 18.04.2013 година.

Изразено е мислење со резерва за вистинитоста и објективноста на финансискиот извештај за приходите и расходите за изборна кампања 2013 година, како и за усогласеност на активностите, финансиските трансакции и информации со релевантната законска регулатива, упатствата и воспоставените политики.

Со ревизијата констатирано е отсуство на акт за бројот, седиштата на изборните штабови и начинот на нивно користење со или без надомест.
За констатираната состојба дадена е препорака, со цел преземање мерки за надминување на истата.

Истакнуваме постоење на неколку системски слабости и тоа:
- барањето за поврзувањето на секоја донација со конкретен расход во пракса е неприменливо кај физички и правни лица кои донираат парични средства, освен во случаи каде може да се лоцира конкретен расход (одобрен попуст прикажан во фактура, изјава од донаторот за бесплатно дадена услуга итн.);

- укинувањето на законската обврска за затварање на сметката за изборна кампања по исплатениот надомест на трошоци, овозможува оние учесници во изборната кампања кои имаат создадени обврски кои не можат да се покријат од обезбедените средства на сметката на изборна кампања, истите да ги платат од извори кои не се наведени во Изборниот законик;
- не е дефинирано дали донаторот-правно лице може да донира најмногу по 5% од вкупниот приход остварен во претходната година на секој поединечен учесник во изборната кампања или тоа е вкупниот максимален износ кој може да го донира во текот на една изборна кампања;
- потребно е преземање на мерки и активности од надлежните органи за преиспитување на максимално утврдениот лимит од 180 денари по запишан избирач како дозволено ниво на средства за финансирање на изборната кампања;
- потребно е преземање на мерки и активности од надлежните органи за законско решение за вршење на функцијата на избраните и именуваните лица на локално ниво, од денот кога ќе бидат утврдени како кандидати за избор на претседател на Републиката, пратеник, член на совет или градоначалник;
- потребно е усогласување на висината на глобата за прекршочна одговорност утврдена во Изборниот законик од една и Законот за спречување на корупција од друга страна;
- потребно е преземање на мерки и активности од надлежните органи за целосно уредување на траењето на изборната кампања пред се во услови кога се појавува поништување на гласање на одредени избирачки места и повторно прегласување, со цел јасно дефинирање на рокови за поднесување на финансиски извештаи утврдени со Изборниот законик;
- неможност да се потврди правото на трошење на средства за организаторите на изборната кампања кое се утврдува по запишан избирач на ниво на општината за која има поднесено листа на кандидати, односно листа на кандидат.

Надлежните органи потребно е да преземат активности за надминување на утврдените системски слабости.

Ревизијата смета за неопходно да обелодени дека се утврдени одредени состојби во делот на несоодветно постапување согласно член 83-а и член 85-а од Изборниот законик од страна на давателите на услугите на организаторот на изборната кампања кое има свое влијание врз информациите презентирани во Финансискиот извештај.

Од страна на  лицето за застапување на Коалицијата Сојуз за иднината, не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

## 1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложениот финансиски извештај на страна 13 заедно со ревизија на усогласеност на сметката – изборна кампања 2013 година на Коалиција Сојуз за иднината, која се состои од финансиски извештај за приходите и расходите за периодот од 09.03. до 18.04.2013 година и преглед на значајни политики и објаснувачки белешки кон финансискиот извештај.

1.2. Ревизијата на финансискиот извештај од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 23 од Законот за државна ревизија.

1.3. Не е вршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај за финансискиот извештај за сметката 300000003565714 - изборна кампања 2013 година на Коалиција Сојуз за иднината, бидејќи сметката е отворена на 09.03.2013 година.

1.4. Финансискиот извештај од точка 1.1. на овој извештај, е одговорност на Коалиција Сојуз за иднината од точка 1.1. на овој извештај застапувано од:

- Марин Гаврилов -лице овластено за претставување на коалицијата

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на интерна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање на финансискиот извештај којшто е ослободен од материјално погрешни прикажувања, без разлика дали се резултат на измами или грешки; избор и примена на соодветни сметководствени политики, како и правење на сметководствени проценки кои што се разумни во околностите.

Претставниците на субјектот се исто така одговорни за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансискиот извештај се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Одговорност на ревизорите е да изразат мислење за финансискиот извештај од точка 1.1., врз основа на извршената ревизија. Оваа одговорност вклучува и изразување мислење за тоа, дали активностите, финансиските трансакции и информации рефлектирани во финансискиот извештај се, во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Оваа одговорност вклучува извршување на постапки за добивање ревизорски доказ за тоа дали приходите и трошоците на Коалиција Сојуз за иднината се користени за планираните намени утврдени од страна на законодавецот. Таквите постапки вклучуваат и проценка на ризикот од неусогласеност.

## 2. Цел и делокруг на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на финансискиот извештај е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали финансискиот извештај е ослободен од материјално погрешни прикажувања без разлика дали е резултат на измами или грешки и да изрази мислење за тоа дали финансискиот извештај е изготвен, во сите материјални аспекти, во согласност со применливата рамка за финансиско известување.

Цел на ревизијата на усогласеност во врска со ревизијата на финансискиот извештај е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали активностите, финансиските трансакции и информациите рефлектирани во финансискиот извештај се во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

2.2. Финансискиот извештај кој е предмет на овој извештај е заснован врз годишниот финансиски извештај составена според применливата рамка за финансиско известување во Република Македонија.

2.3. Ревизијата е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на Врховните ревизорски институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во Република Македонија. Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата со цел да добиеме разумно уверување за тоа дали финансискиот извештај е ослободен од материјално погрешни прикажувања. Ревизијата вклучува извршување на постапки за добивање на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на износите и обелоденувањата во финансискиот извештај. Изборот на постапки зависи од ревизорската процена, вклучително и процена на ризиците за материјални погрешни прикажувања во финансискиот извештај без разлика дали е резултат на измами или грешки.

При процена на ризиците ревизорот ги разгледува интерните контроли како релевантни за подготовка и објективно презентирање на финансискиот извештај со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околностите но не за целите на изразување на мислење за ефективноста на интерните контроли на субјектот. Ревизијата исто така вклучува проценка на соодветноста на користените сметководствени политики и сметководствени проценки направени од страна на одговорното лице на субјектот од точка 1.1. на овој извештај, како и општа оценка за севкупното презентирање на финансискиот извештај. Веруваме дека обезбедените докази ни обезбедуваат разумна основа за нашето ревизорско мислење.

Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 10.06.2013 до 12.06.2013 година од тим на Државниот завод за ревизија.

## 3. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со претставници на Коалиција Сојуз за иднината – предмет на ревизија, одржан на ден 23.07. 2013 година.

Од страна на лицето за застапување на Коалицијата Сојуз за иднината, не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

### 3.1. Финансиски извештај за приходи и расходи

3.1.1. Со договорот број 0306-04/1 од 08.03.2013 година за настапување како коалиција на изборите за градоначалник на Град Скопје, градоначалници на општините, членови на совет на Град Скопје и членови на совет на општините склучен помеѓу 13 партии, не е предвиден начинот на користење на просториите со кои располагаат одделните партии во Коалицијата за потребите на Коалициските изборни штабови, поради што е оневозможено потврдување на трошоците доколку коалицијата користи деловен простор со надомест или за приходите на име донација доколку коалицијата користи деловен простор без надомест.

**Препорака:**
Во услови на Коалициско настапување на избори на повеќе политички партии, одговорните лица на одделните партии да донесат акт со кој ќе се утврдат бројот, локацијата, начинот на користење на објектите што се во владение на одделните партии, а се користат за активностите на Коалициските изборните штабови, како и уредување на меѓусебните права и обврски со сопствениците на деловниот простор во услови на закуп.

**Вкупни ефекти од наодите**

Вкупен ефект од изнесените наоди во точката 3.1.1. се непостоење на доволно докази за потврдување на бројот, локациите и начинот на користење (со или без надомест) на објектите наменети за активностите на Коалициските изборни штабови, чие влијание се одрази врз издаденото мислење од страна на ревизијата.

## 4. Ревизорско мислење

### Мислење за финансиски извештај

Според наше мислење, освен за ефектите на прашањата изнесени во точката 3.1.1. финансискиот извештај за приходите и расходите за сметката 300000003565174 - изборна кампања 2013 година на Коалицијата Сојуз за иднината го претставува вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, резултатот од финансиските активности за периодот 09.03 до 18.04.2013 година, во согласност со важечката законска регулатива.

### Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, освен за ефектите на прашањата изнесени во точката 3.1.1. финансиските трансакции и информации рефлектирани во финансискиот извештај за приходите и расходите за сметката 300000003565174 - изборна кампања 2013 на Коалиција Сојуз за иднината, во сите материјални аспекти, се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

## 5. Системски слабости

5.1. Согласно член 84-б од Изборниот законик пропишана е обврска организаторот на изборната кампања да поднесе финансиски извештај за приходите и расходите на сметката за изборна кампања од денот на нејзиното отворање до крајот на десеттиот ден од изборната кампања, односно еден ден по завршување на изборната кампања да поднесе финансиски извештај за приходите и расходите за втората половина од изборната кампања. Формата на наведените извештаи како и вкупниот финансиски извештај за изборната кампања утврден во член 85 од наведениот закон се дефинирани со Правилникот за образецот за финансиските извештаи за приходите и расходите за изборната кампања („Службен весник на Република Македонија" број 70/2011 и 21/2013). Со извршената ревизија се констатира дека начинот на потполнување на наведениот образец од различни политички партии е различно (одредени субјекти го применуваат сметководственото начело на пресметковна основа додека другите го применуваат сметководственото начело на модифицирано настанување на деловните промени). Барањето за поврзувањето на секоја донација со конкретен расход[1] во пракса е

[1] Член 84-б став 3 од Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија" број 40/06, 136/08, 155/08, 44/11,50/11, 142/12, 31/13 и 34/13);

неприменливо, бидејќи освен кај одредени правни субјекти каде може да се лоцира конкретен расход (радиодифузери, печатени медиуми итн.) кај физички и правни лица кои донираат парични средства не е можно поврзување на донацијата со конкретен расход.

Ваквата состојба упатува на потреба од натамошно разработување на одредбите на член 84-б од Изборниот законик и Правилникот за образецот за финансиските извештаи за приходите и расходите за изборната кампања во насока на надминување на утврдените состојби и јасно дефинирање на сметководственото начело на известување и пропишување на позиции за неподмирените обврски.

5.2. Изворот на финансирање на изборната кампања е уреден со член 83 од Изборниот законик додека финансирањето на редовното работење на политичките партии е уредено со членовите 8, 9, 10 и 19 од Законот за финансирање на политичките партии („Службен весник на Република Македонија" број 76/04, 86/08, 161/08, 96/09; 148/11; 142/12 и 23/13). Со извршеното споредување на наведените одредби за начинот на финансирање на редовното работење и изборната кампања, ревизијата го утврди следното:

- со одредбите на член 83 од Изборниот законик се пропишуваат изворите на финансирање на изборната кампања, но и ограничувањата од што не може да се финансира изборната кампања. Имајќи ги во предвид состојбите во пракса каде дел од учесниците во изборната кампања имаат создадени обврски кои не можат да се покријат од обезбедените средства на сметката на изборната кампања од една страна, а од друга страна со член 10 од Законот за изменување и дополнување на изборниот законик („Службен весник на Република Македонија„ број 142/2012) извршена е измена на член 71 од Изборниот законик со што обврската за затварање на сметката за изборната кампања е укината односно истата и понатаму опстојува (функционира) со што се создаваат можности неподмирените обврски да бидат покриени/платени од извори кои не се наведени во член 83 од Изборниот законик;
- во членот 83 став 2 алинеја 3 од Изборниот законик е уредено дека покрај другото изборната кампања може да се финансира и од „правни лица во висина до 5% од вкупниот приход во претходната година". Во ова одредба не е наведено дали за правното лице лимитот од 5% е кумулативен износ за донирање на политичките партии во текот на известувачкиот период или пак право на донирање кое се однесува на поединечен учесник во изборната кампања/политичка партија. Во исто време не е пропишана обврска донаторот - правно лице со одобрувањето на конкретната донација на одреден политички субјект/партија, покрај доставувањето на фактура или друг документ да достави и уредни и веродостојни податоци

од надлежниот регистар за годишни сметки, со кој ќе се презентираат податоци за вкупните приходи на донаторот за претходната година.

Поради отсуството на податоци за вкупните приходи во претходната година примателот на донацијата/организатор на изборната кампања не е во можност да обезбеди доследна примена на одредбите на член 83 став 4 од Изборниот законик[2].

5.3. Со одредбите на член 15 од Законот за изменување и дополнување на изборниот законик[3], меѓу другото утврдена е обврската „Државниот завод за ревизија во рок од 60 дена од денот на поднесувањето на извештајот од став (1) на овој член е должен да спроведе ревизија. Ревизијата се спроведува од денот на отворањето на трансакциската сметка за изборната кампања до завршувањето на трансакциите на таа сметка“. Имајќи во предвид дека со член 10 од истиот закон извршена е измена на членот 71 од Изборниот законик во кој меѓу другото беше утврдена и обврската за затварање на сметката за изборната кампања односно „Жиро сметката од ставот (1) на овој член се затвара откако ќе бидат исплатени средствата од Буџетот на Република Македонија, односно буџетите на општините и градот Скопје за секој добиен глас на изборите“, со што се остава простор сметката да биде активна (не затворена), да се извршуваат трансакции континуирано а со тоа и оневозможување на доследно почитување на утврдената обврска на Државниот завод за ревизија за вршење на потребната ревизија. Во исто време ваквата состојба предизвикува неусогласеност и со одредбите на член 26 од Законот за финансирање на политичките партии каде е уредено дека политичките партии може да имаат само една сметка. За надминување на утврдената состојба надлежните органи потребно е да превземат активности за усогласување на наведените одредби и утврдување на рокови за затварање на сметките за изборните кампањи.

5.4. Со одредбите на член 47 од Законот за изменување и дополнување на Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 136/08), рамката/износот на максимално дозволените средства за финансирање на изборната кампања по запишан избирач во изборната единица, односно општината за која има поднесено листа на кандидати, односно листа на кандидат од постојните „60“ денари е поместена на „180“ денари. Согледувајќи ги податоците презентирани во Извештајот за

---

[2] Ако висината на донацијата е поголема од износот утврден со член 83 став 2 алинеи 2 и 3 од Изборниот законик организаторот на изборната кампања е должен во рок од пет дена од денот на добивањето на донацијата, разликата меѓу дозволената и донираната вредност да ја префрли во Буџетот на Република Македонија.

[3] „Службен весник на Република Македонија“ број 142/2012.

спроведените избори за членови на советите на општините и советот на градот Скопје и за градоначалници на општините и за градоначалник на градот Скопје во 2013 година, за вкупниот број на гласачи запишани во избирачкиот список од една страна и вкупните обврски создадени од страна на организаторите на изборните кампањи од друга страна како и степенот на подмирени обврски од трета страна ревизијата го констатира следното:

- вкупниот број на запишани гласачи во избирачкиот список изнесува 1.743.403 гласачи/избирачи, односно организаторот на изборната кампања може да потроши најмногу 313.812 илјада денари (1.743.403 x 180 денари) или приближно 5.102.643 евра;
- во пракса ниту еден од организаторите на изборната кампања за спроведените избори за членови на советите на општините и советот на градот Скопје и за градоначалници на општините и за градоначалник на градот Скопје во 2013 година го нема достигнато пропишаното максимално дозволено ниво;
- нивото на обезбедени средства за изборната кампања и нивото на создадени обврски за време на изборната кампања бележат разлики, со што за голем дел од обврските во текот на изборната кампања не се обезбедени средства и средствата кои се пропишани во член 86 од Изборниот законик (15 денари по добиен глас) за надоместување на трошоците за изборите кои се обезбедуваат по овој основ од буџетот на општината и на градот Скопје, покриваат само мал дел од создадените обврски за време на изборната кампања.

Ваквата состојба ја наметнува потребата надлежното министерство и Собранието на Република Македонија да преземат активности за преиспитување на максимално утврдената рамка од 180 денари по запишан избирач.

5.5. Со член 2 од Законот за изменување и дополнување на изборниот законик[4] меѓу другото утврдено е дека „Член на Владата и заменик-министер од денот кога ќе бидат утврдени како кандидати за избор на претседател на Републиката, пратеник, член на совет или градоначалник, функцијата член на Владата, односно заменик-министер ја извршува технички со преземање на неопходните активности во рамките на нивните надлежности за техничко функционирање на органот, односно Владата“. Неоспорувајќи ги активностите на надлежните органи за уредување на наведената област ревизијата укажува на потребата надлежните органи за преземат активности со кои ќе предложат соодветно законско решение со кое ќе бидат опфатени избраните и именуваните лица на локално ниво (локалната власт).

[4] „Службен весник на Република Македонија“ број 142/2012.

5.6. Со одредбите на член 8-а и член 74 од Изборниот законик е уреден начинот на постапување на членовите на Владата и заменик-министер од денот кога ќе бидат утврдени како кандидати за избор на претседател на Републиката, пратеник, член на совет или градоначалник како и забраната за вршење на вонредни исплати на плати, пензии, социјална помош или други исплати од буџетски средства или средства од јавни фондови. Забраната за нови инвестиции и вонредни исплати исто така е уредена со одредбите на член 11 од Законот за спречување на корупцијата („Службен весник на Република Македонија" број 28/02; 46/04; 126/06; 10/08; 161/08 и 145/10). Непочитувањето на наведените одредби согласно одредбите на член 179 од Изборниот законик и член 60 од Законот за спречување на корупција предизвикува прекршочна одговорност и соодветна глоба, при што за исто несоодветно постапување утврдена е различна глоба во наведените закони.

Неоспорувајќи го правото на надлежните органи за уредување и пропишување на наведената област ревизијата укажува на потребата од усогласување на наведените одредби во наведените закони.

5.7. Со одредбите на член 69-а од Изборниот законик е утврден периодот на траење на изборната кампања односно „Изборната кампања започнува 20 дена пред денот на изборите и во првиот и вториот круг на гласање не смее да трае 24 часа пред денот на изборите и на денот на изборите". Овие рокови преставува основа за постапување на организаторот на изборната кампања во делот на одредбите на член 84-б и 85 од наведениот закон кои се однесуваат изготвување на финансиски извештаи за приходите и расходите на сметката за изборната кампања и тоа:

- од денот на нејзиното отворање до крајот на десеттиот ден од изборната кампања;
- еден ден по завршување на изборна кампања за втората половина од изборната кампања;
- веднаш, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на завршување на изборната кампања (вкупен финансиски извештај);

Во исто време утврдениот рок ( член 85 став 1) за поднесување на вкупниот финансиски извештај за изборната кампања преставува и критериум/краен рок за уплатување на донациите од правни и физички лица за финансирање на изборната кампања.

Наведените одредби не целосно го уредуваат траењето на изборната кампања а пред се изборната кампања во услови кога се појавува поништување на гласањето на одредени избирачки места и повторно прегласување а со тоа и јасно дефинирање на роковите за поднесување на горенаведените финансиски извештаи. За надминување на утврдената состојба ДИК во текот на спроведувањето на локалните избори донесе

повеќе роковници „за дополнување на Роковникот за извршување на изборните дејствија за спроведување на Локалните избори 2013 година за членови на советите на општините и советот на градот Скопје и за градоначалници на општините и за градоначалник на градот Скопје“. Надлежните органи потребно е да преземат мерки и активности за доуредување на наведената состојба во рамките на Изборниот законик.

5.8. Одредбите на член 84 од Изборниот законик го уредуваат правото на трошење на средства по запишан избирач од страна на организаторот на изборната кампања. Во услови на организирање на изборната кампања за избори за членови на советите на општините и советот на градот Скопје и за градоначалници на општините и за градоначалник на градот Скопје во 2013 година правото на трошење по запишан избирач се утврдува на ниво на општината за која има поднесено листа на кандидати, односно листа на кандидат. Со извршената ревизија на документите со кои се потврдуваат создадените расходи за оваа намена се констатира дека не постојат уредни и веродостојни документи со кои ќе се разграничи конкретниот трошок за изборната кампања за соодветната општина од една страна а од друга страна објективно одредени расходи за оваа намена не е ниту можно да се утврди колку би изнесувал конкретниот расход за соодветната општина. Ваквата состојба ја оневозможува ревизијата да се произнесе по ова барање утврдено со наведениот закон како и потврдување на вкупните расходи направени за изборната кампања на ниво на конкретна општина. Надлежните органи потребно е да преземат мерки и активности за надминување на утврдената состојба.

**ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРИХОДИТЕ И РАСХОДИТЕ**
**ЗА ИЗБОРНА КАМПАЊА ЗА ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ 2013 ГОДИНА**

во 000 денари

| Опис на позицијата | Образло-жение | 09.03.- 18.04. 2013 |
|---|---|---|
| **Приходи** | | |
| Приходи од други субјекти | 3.1.1. | 333 |
| **Вкупно приходи** | | **333** |
| **Расходи** | | |
| Издатоци за реклама и пропаганда | 3.2.1. | 331 |
| **Вкупно расходи** | | **331** |
| **Вкупни приходи - Вкупни расходи** | | **2** |