



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

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

Број: 09-198/15

Дата: 23.08.2013

ДО МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Извршивме ревизија на усогласеност на Основниот Буџет на Република Македонија за 2012 година.

При ревизијата беше опфатено и спроведувањето на препораките дадени во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2011 година, при што е утврдено дека три препораки се спроведени, четири препораки не е спроведени, за две препораки спроведувањето е во тек и една препорака е делумно спроведена.

Извршена е ревизија и издаден е извештај за усогласеност на Основниот Буџет на Република Македонија за 2011 година и изразено е мислење со резерва за процесот на планирање на Буџетот на Република Македонија и усогласувањето со стратешките планови на буџетските корисници, како и за целосноста, точноста и навременоста во прибирање на даночните и капиталните приходи на Буџетот на Република Македонија. Изразено е мислење со резерва за функционирање на трезорската сметка и евиденцијата.

Од страна на раководното лице на министерството, во месец февруари 2013 година донесени се процедури за системот за управување со квалитет со што се придонесува да се надгради и зајакне постојниот систем на финансиско управување и контрола во целокупното работење.

Во делот на подготовката на Буџетот на Република Македонија го утврдивме следново:

- документите Стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, доставувањето на Предлог Буџет до Владата на Република Македонија и донесувањето на буџетот од страна на Собранието на Република Македонија, се реализирани во рамките на законски утврдените

Ревизорски тим

Овластен државен ревизор

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

рокови, освен Фискалната стратегија за среднорочен период од три години со која Министерството за финансии на Владата на Република Македонија ги предлага насоките и целите на фискалната политика и ги утврдува износите за главните категории на процентите приходи и одобрените средства за тој период и

- во фазата на подготовка на буџетите во делот на усогласувањето на буџетски барања, дел од доставените буџетски барања не ги содржат сите предвидени обрасци, дел од барањата за одобрување на средства доставени од буџетските корисници отстапуваат и се поголеми од максимално утврдените износи од страна на Владата на Република Македонија.

Во процесот на планирање, евидентирање и наплата на даночните приходи и тоа на приходи од персонален данок на доход и од надоместок за производство и увоз на тутунски производи, ревизијата препорачува надлежните институции за контрола за уплатата на наведените приходи континуирано да превземаат мерки и активности за постапување заради навремена наплата на побарувањата.

Во делот на планирањето на приходите од наплата на глоби и трошоци изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки за потребите на буџетот, следењето на нивната наплата, како и надзорот и контролата врз истите, ревизијата препорачува раководното лице на Управата за јавни приходи во соработка со надлежните институции да ги продолжат отпочнатите активности во насока на обезбедување на комплетна и целосна документација за побарувањата по овој основ, кои претставуваат идни приливи на буџетот.

Ревизијата истакнува дека рокот за доставување на извештаите за прегледот на годишните сметки и извештаите за работењето на јавните претпријатија до Министерот за финансии, не е утврден во Законот за јавните претпријатија, поради што министерство за финансии планирањето на наведените приходи за наредната година го врши врз основа на квартални извештаи за тековната година, доставени од јавните претпријатија, кои содржат информации за износот на остварена добивка во односниот квартал.

Ревизијата истакнува постоење на системска слабост во делот на одобрувањето на средствата како посебен финансиски план во разделот на одделен буџетски корисник, а не како составен дел на годишниот финансиски план за користење на средствата донесен согласно одобрените средства со Буџетот на Република Македонија.

Од страна на раководното лице на министерството добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, истите се разгледани и констатирано е дека дел претставуваат известување за причините кои довеле до утврдените состојби, дел претставуваат известување за постапување/превземени мерки за надминување на констатираните состојби, дел не се прифатени поради тоа што не се доставени дополнителни докази со кои ќе се оспорат констатираните состојби.

Ревизорски тим

Овластен државен ревизор

1. Вовед

1.1. Извршена е ревизија на усогласеност на Основниот Буџет на Република Македонија во делот на:

- функционирање на системот на интерни контроли во однос на кадровската екипираност во секторите кои ги вршат работите кои се однесуваат на постапката на планирање, донесување и извршување на Буџетот на Република Македонија и донесувањето на подзаконски акти за функционирање на интерните контроли,
- подготовка/планирање на Буџетот на истиот,
- планирање и прибирање на даночните приходи и тоа на персоналниот данок на доход и приходи од надоместок за производство и увоз на тутунски производи и на неданочните приходи во делот на приходите од наплата на глоби и трошоци изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки и на други добивки од јавните институции како приход во Буџетот на Република Македонија и
- функционирање на трезорската сметка и евиденцијата.

1.2. Ревизијата на усогласеност на Основниот Буџет на Република Македонија 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 државната ревизија.

1.3. Извршена е ревизија и издаден е извештај за годината која и претходи на годината предмет на оваа ревизија и издаден е извештај за правилност на Основниот Буџет на Република Македонија за 2011 година и изразено е мислење со резерва за процесот на планирање на Буџетот на Република Македонија и усогласувањето со стратешките планови на буџетските корисници, како и за целосноста, точноста и навременоста во прибирање на даночните и капиталните приходи на Буџетот на Република Македонија. Изразено е мислење со резерва за функционирање на трезорската сметка и евиденцијата. Мислењето за усогласеност со закони и прописи за користењето на буџетските средства од страна на корисниците и за финансиските извештаи на соодветните корисници на буџетски средства, класифицирани во Буџетот по раздели, ќе биде изразено во извештаите на овластените државни ревизори.

1.4. Планирањето и извршувањето на Основниот Буџет на Република Македонија од точка 1.1. на овој извештај, е одговорност на раководството на субјектот застапувано од:

- м-р Зоран Ставрески, потпретседател на Влада на Република Македонија и Министер за финансии.

Оваа одговорност вклучува: дизајнирање, имплементација и одржување на интерна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи коишто се ослободени 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. Раководството на субјектот е исто така одговорно 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 усогласеноста на Основниот буџет на Република Македонија за областите наведени во точка 1.1. погоре, со позитивната законска регулатива, врз основа на извршената ревизија. Оваа одговорност вклучува и оцена на сигурноста на интерните контроли со кои се обезбедува спречување или откривање на грешките во процесот на планирањето и извршувањето на Основниот буџет на Република Македонија.

Оваа одговорност вклучува извршување на постапки за добивање ревизорски доказ за тоа дали: процесот на подготовка на Буџетот на Република Македонија е усогласен со стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика, процесот на прибирање на дел од даночните и неданочните приходи обезбедува целосност и навременост во наплатата на истите, 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.

2. Цел и делокруг на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на Основниот Буџет на Република Македонија е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали:

- постапката на подготовка, донесување и извршување на Буџетот на Република Македонија се спроведува на начин со кој се обезбедува планираните средства да ги отсликуваат стратешките потреби на буџетските корисници во согласност со соодветната законска регулатива,
- институции надлежни за планирање и прибирање на даночните и неданочните приходи како јавни приходи во Буџетот на Република Македонија имаат воспоставена евиденција и располагаат со комплетна и веродостојна документација, како и дали имаат воспоставено меѓусебна координација со која ќе осигурат целосност, точност и навременост во планирањето и прибирањето на даночните и неданочните приходи на Буџетот на Република Македонија и

- контролните постапки функционираат ефикасно и правилно за спречување или откривање на грешки во процесот на функционирање на трезорската сметка и евиденцијата.

2.2. 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 почитување на етичките барања, планирање и извршување на ревизијата со цел да се добие разумно уверување дека планирањето, донесувањето и извршувањето на Буџетот е регуларно и во согласност со законската регулатива. Ревизијата вклучува извршување на постапки за добивање на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на активностите во споменатите процеси. Изборот на постапки зависи од ревизорската процена, 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. Ревизијата од точка 1.1 погоре е планирана и извршена во периодот од 04.03.2013 до 20.05.2013 година од тим на Државниот завод за ревизија.

Пристап на ревизијата и користена методологија

Ревизијата вклучува анализа на законската регулатива од областа која се однесува на постапката на планирање, донесување и извршување на Буџетот на Република Македонија, организационата поставеност и функционирањето на внатрешните контроли, процедурите во сите фази од спроведување на постапката. Информациите за извршената ревизија се добиени преку:

- законска регулатива, подзаконски акти, интерни упатства и друга документација, кои се однесуваат на активностите од областа на планирање, донесување и извршување на Буџетот на Република Македонија
- анализа на базите на податоци,
- интервјуа со раководството и непосредните извршители во секторите за спроведување на постапката и
- извештаи и информации за реализација на постапката.

Проверката на функционирањето на постапката за планирање, донесување и извршување на Буџетот на Република Македонија е извршена во Министерство за финансии, Царинска управа, Министерство за економија и Управа за јавни приходи, со примена на контроли кои се однесуваат на организацијата и начинот на вршење на работите во постапката, подзаконската регулатива, пишаните процедури, пресметката, исплатите и нивно евидентирање.

3. Осврт на ревизијата од претходната година – спроведување на препораките

Ревизијата од точката 1.1. опфати и ревизија на спроведување на препораките дадени во конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2011 година. Од дадените десет препораки, три препораки се спроведени, четири препораки не е спроведени, за две препораки спроведувањето е во тек и една препорака е делумно спроведена.

Во Прилог 1 дадени се резултатите од извршената ревизија на спроведување на препораките презентирани во конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2011 година.

4. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на субјектот – предмет на ревизија на ден 11.06.2013 година.

Од страна на раководното лице на министерството добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, истите се разгледани и констатирано е дека дел претставуваат известување за причините кои довеле до утврдените состојби, дел претставуваат известување за постапување/превземени мерки за надминување на констатираните состојби, дел не се прифатени поради тоа што не се доставени дополнителни докази со кои ќе се оспорат констатираните состојби.

4.1. Интерни контроли

4.1.1. Воведување на ИСО стандарди

Согласно заклучокот од Двесте дваесет и третата седница на Владата на Република Македонија одржана во март 2011 година сите институции на јавната администрација потребно е да го воведат Меѓународниот стандард за управување со квалитет ИСО 9001:2008. Во текот на 2011 година Министерството за финансии има спроведено постапка за јавна набавка за воведување на системот за управување со квалитет и склучен е договор за ангажирање на консултантска куќа за воведување на стандардот за управување со квалитет, со заеднички ангажман за подготовка на докумантацијата за воведување на стандардот.

Со цел воведување на Стандардот за управување со квалитет ИСО 9001:2008 со Решение за формирање на работни тела за воведување на стандардот за управување со квалитет ИСО 9001:2008 во Министерството за финансии број 03-3059/1 од 25.01.2012 година формиран е раководен тим за координирање на активностите во врска со подготовка и воведување на системот за управување со квалитет, контрола и мониторинг, како и проектен тим за подготовка на потребната докумантација/системските процедури согласно

барањата на стандардот за управување со квалитет. Министерство за финансии во месец декември 2012 година објавил оглас за јавна набавка за избор на сертификационо тело за сертифицирање на министерството со стандардот ИСО 9001:2008 и склучен е договор за истото. Системот за управување со квалитет, кој Министерството за финансии го применува, е документиран со Прирачник за квалитет кој е донесен во месец февруари 2013 година и истиот е усогласен со барањата на стандардот ISO 9001:2008. Воведувањето на стандардите за управување со квалитет придонесува за надградување и јакнење на постојаниот систем на финансиско управување и контрола, преку пропишување на начинот на кој се одвиваат работните процеси и утврдување на одговорностите, роковите и контролите за одделните процеси и активности во рамките на процесите.

Од страна на раководното лице во месец февруари 2013 година донесени се процедури за системот за управување со квалитет со кои државните службеници и останатите работно ангажирани лица во Министерството за финансии се должни да се придржуваат и да ги исполнуваат барањата на стандардот ИСО 9001:2008.

Во тек е сертификационата проверка на потребната докумантација, по што следи доделување на сертификатот за Стандардот за управување со квалитет ИСО 9001:2008. Функционирањето на системските процедури ќе биде предмет на наредна ревизија.

Препорака:

Раководното лице на министерството да продолжи со отпочнатите активности за добивање на сертификат за примена Стандардот за управување со квалитет ИСО 9001:2008.

4.1.2. Кадровска екипираност

Од извршениот увид во актите за организација и систематизација на работните места во министерството за финансии, заклучно со 31.12.2012 година, и тоа во секторите кои ги вршат работите кои се однесуваат на постапката на планирање, донесување и извршување на Буџетот на Република Македонија, воспоставување евиденција и координацијата меѓу институциите заради целосност, точност и навременост во планирањето и прибирањето на приходите на Буџетот на Република Македонија и спроведување на контролните постапки за функционирањето на трезорот и евиденцијата, ревизијата ја утврди следната состојба:

- во Секторот за буџет и фондови од вкупно предвидените работни места пополнети се 43%, и од вкупно предвидените раководители на одделенија 56% и
- во Секторот за трезор од вкупно предвидените работни места пополнети се 76% и од вкупно предвидени раководители на одделенија 67%.

Ваквата состојба на делегирање на повеќе надлежности и одговорности на едно лице создава можност за преклопување на истите. Со поделба на должностите и одговорностите се создаваат услови за контрола во сите позначајни фази од работењето.

Препорака:

Раководниот орган на Министерството за финансии да преземе мерки за соодветна распределба на надлежностите на учесниците во процесите, заради нивна непречена примена во сите сегменти од работењето.

- 4.1.3. Во извештајот за извршената ревизија за 2011 година во делот на информационите системи, овластениот државен ревизор извести дека Министерството за финансии нема донесена ИТ стратегија за развој на информациониот систем, како документ за сеопфатна ИТ безбедност. Наведената состојба продолжува и во текот на 2012 година, што не е во согласност на Меѓународните стандарди (МСР 315, Службен весник на Република Македонија број 79/2010) и најдобрите практики (Собит 4.1 стандард PO1). Со донесување на ИТ стратегија ќе се овозможи управување со ИТ ресурсите во линија со приоритетите за развој на министерството, идентификување на ИТ можностите, капацитетите и човечките ресурси. Министерството за финансии во Планот за јавни набавки за 2013 година има предвидено постапка за консултантски услуги за изготвување на стратегија за развој на ИКТ.

Препорака:

Раководниот орган на Министерството за финансии да продолжи со отпочнатите активности за изработка и донесување на ИТ стратегија за развој на информациониот систем и утврдување на точни задачи и одговорности за безбедноста на системот.

4.2. Усогласеност со закони и прописи

Управа за имотно правни работи

- 4.2.1. Согласно член 90 од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи, уредено е дека државните органи се должни да достават до Министерството за финансии податоци за вкупната сметководствена вредност за движните ствари, што ги користат со состојба на 31 декември во тековната година. Министерство за финансии нема востановено евиденција на движните ствари на ниво на држава, иако согласно Правилникот за систематизација на работните места во Министерство за финансии предвидено е Одделение за евиденција и располагање на имот-средства на органите државната власт. Поради наведената состојба Министерство за финансии не располага со точна и ажурна евиденција за движните ствари дадени на користење на државните органи во сопственост на државата.

Ревизорски тим

Овластен државен ревизор

4.2.2. Согласно одредбите од Законот за располагање и управување со стварите на државните органи, евиденција за недвижните ствари што државните органи престанале да ги користат и евиденција за потребите од користење на недвижни ствари води Министерството за финансии - Управата за имотно - правни работи, врз основа на доставените известувања од страна на државните органи. За престанок и давање на користење недвижни ствари одлучува Владата на Република Македонија. Согласно одредбите од наведениот закон, раководното лице на органот корисник на недвижни ствари за кои престанала потребата за користење должен е во рок од 30 дена од престанување на потребата за користење, да достави податоци до Управа за имотно правни работи.

Во Управата за имотно правни работи формирано е одделението, кое покрај другите работи согласно актот за организација и работа на Министерството за финансии, треба да води целосна и навремена евиденција на имотот на државата што е даден на користење на државните органи и анализи за состојбите во врска со истиот. Со извршениот увид во расположливата документација и спроведеното интервју со одговорните лица, ревизијата утврди дека од страна на државните органи се доставуваат барања за мислење со предлог одлуки за престанок /давање на користење на недвижна ствар, по кои Управата за имотно правни работи дава мислење, кое потоа го доставува за понатамошно разгледување и одлучување до Владата на Република Македонија. Од страна на министерот за финансии донесен е Правилник за начинот, формата и содржината на евиденција на недвижните ствари – сопственост на Република Македонија што државните органи престанале да ги користат и за евиденција за потребите од користење на недвижни ствари на државните органи. Составен дел на овој правилник се обрасци за водење на горенаведената евиденција кои меѓудругото содржат податоци за датумот на престанокот на потребата од користење на недвижната ствар и датум на пријавување на потребата од користење на недвижна ствар. Управата за имотно правни работи располага со сите потребни документи/податоци за водење на евиденцијата, додека пропишаните обрасци не се изготвуваат во целост согласно барањата во наведениот правилник. Ваквата состојба го отежнува следењето на состојбата на недвижните ствари сопственост на Република Македонија што државните органи престанале да ги користат како и потребите од користење на истите.

До денот на известување од извршената ревизија, од страна на министерот донесено е Решение за формирање на работна група број 04-21084/1 од 13.06.2013 година за воспоставување на евиденција на движни и недвижни ствари дадени на користење на државните органи во сопственост на државата.

Препорака:

Министерство за финансии да продолжи со отпочнатите активности за воспоставување евиденција на движните ствари сопственост на државата и за нивното располагање и да воспостави целосна евиденција на недвижните ствари што државните органи престанале да ги користат како и потребите од користење на истите.

4.3. Подготовка на Буџетот на Република Македонија

4.3.1. Основа за подготвување на буџетите се стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, Фискалната стратегија, предлогот на стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика, како и приоритетите на општините, согласно одредбите од Законот за буџетите.

Со ревизија на процесот на подготвување на Буџетот на Република Македонија, ревизијата констатира дека документите Стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, доставувањето на Предлог Буџет до Владата на Република Македонија и донесувањето на буџетот од страна на Собранието на Република Македонија, се реализирани во рамките на законски утврдените рокови, освен Фискалната стратегија за среднорочен период од три години со која Министерството за финансии на Владата на Република Македонија ги предлага насоките и целите на фискалната политика и ги утврдува износите за главните категории на процентите приходи и одобрените средства за тој период, како клучна активност во процесот на стратешкото планирање. Донесувањето на фискална стратегија овозможува успешна реализација на целокупниот процес на планирање и извршување на буџетот, како и зајакнување на врската помеѓу стратешките приоритети и расположливите средства во буџетот.

4.3.2. Овластениот државен ревизор во Конечниот извештај за извршената ревизија на правилност на Основниот Буџет на Република Македонија за минати години, извести дека во фазата на подготовка на буџетите во делот на усогласувањето на буџетски барања, дел од доставените буџетски барања не ги содржат сите предвидени обрасци, дел од барањата за одобрување на средства доставени од буџетските корисници отстапуваат и се поголеми од максимално утврдените износи од страна на Владата на Република Македонија, како и за потребата од усогласување на бараните и одобрените износи помеѓу буџетските корисници и Министерството за финансии.

Наведените состојби продолжуваат и се присутни во фазата на подготовката на буџетот за 2012 година, што создава ризик од ненавремена и некомплетна реализација на програмите за работа на поделните буџетски корисници.

Препорака:

Учесниците во процесот на планирање на Буџетот на Република Македонија своите активности да ги вршат согласно законските барања и законски утврдените рокови.

4.4. Тековни трансфери до единиците на локалната самоуправа

4.4.1. Дотации од данокот на додадена вредност до општините

Согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, со дотации од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите се обезбедуваат дополнителни приходи во буџетот на општината за финансирање на нејзините надлежности определени со закон. За 2012 година, овие приходи согласно законот, потребно е да се обезбедат во висина од 4% од вкупно наплатениот данок на додадената вредност остварен во претходната фискална година.

Согласно член 29 од Законот за буџетите, Министерството за финансии доставува предлог на буџетот на Република Македонија до Владата на Република Македонија на усвојување најдоцна до 1 ноември во тековната година, поради што како основ за планирање на распределбата на приходите од данок на додадена вредност како трансфери до единиците на локалната самоуправа, министерството за финансии ги користи податоците за остварени приходи во првите три квартали и проекцијата на приходите кои ќе се остварат во последниот квартал од 2011 година. Иако реализацијата на приходите во текот на 2011 година отстапува од планот, не е извршено изменување и дополнување на Буџетот на Република Македонија за 2012 година, во делот на дотации од данок на додадена вредност како дополнителни приходи во буџетот на општините за финансирање на надлежностите определени со закон.

Препорака:

Во услови кога реализацијата на приходите значително отстапува од планот, Министерството за финансии да предложи на Владата на Република Македонија изменување и дополнување на буџетот за тековната година.

4.5. Даночни приходи

4.5.1. Персоналниот данок на доход

Управата за јавни приходи води регистар на обврзниците на персоналниот данок на доход со податоци што се од значење за утврдување на даночната обврска за персонален данок на доход за остварени приходи по сите основи по даночен обврзник – граѓанин и регистар на трговци поединици/вршител

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

на дејност кои се обврзници за персонален данок на доход за приходи од вршење на дејност во единствен даночен информациона систем.

Извршивме ревизија на воспоставениот систем на интерни контроли во процесот на планирање, евидентирање и наплата на даночните приходи, во делот на приходи наплатени по основ на персонален данок на доход, за чие утврдување, управување и наплата е задолжена Управата за јавни приходи согласно Законот за управата за јавни приходи и Законот за персонален данок на доход. Констатиравме дека размената на податоци за наплатениот персонален данок на доход помеѓу Министерството за финансии и Управата за јавни работи се врши со доставување на дневни извештаи за реализираните трансакции, односно извршените уплати како и доставување на месечни извештаи од страна на Управата за јавни работи, заради усогласувањето на податоци со трезорската евиденција на месечно ниво. Со вака воспоставениот систем на размена на податоци се намалува ризикот од грешки и пропусти во евидентирањето и реализирањето на приходите од персонален данок на доход во Буџетот на Република Македонија.

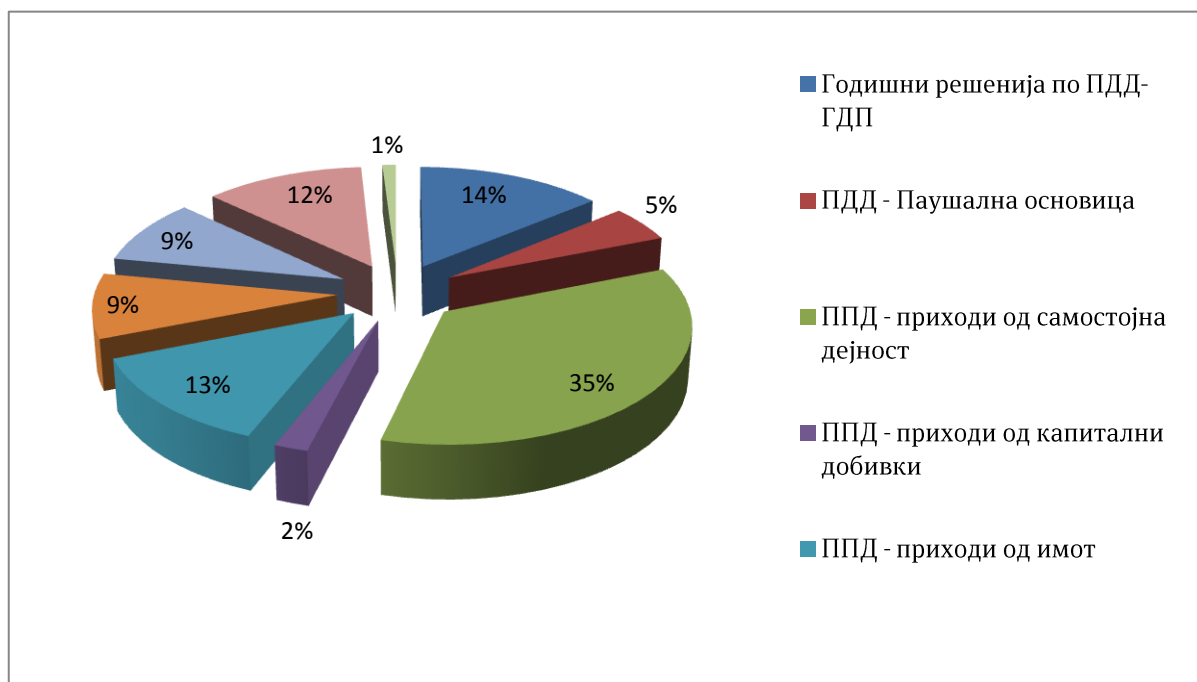
Планирањето на приходите по основ на персонален данок на доход во Буџетот на Република Македонија за 2012 година е извршено по доставената предлог проекција на даночните приходи од страна на Управата за јавни приходи, согласно која износот на планираните даночни приходи за 2012 година изнесува 10.223.000 илјади денари. Во текот на 2012 година остварени се вкупно 9.553.439 илјади денари даночни приходи, односно 93,45% реализирани приходи од вкупно планираните по оваа основа.

Во постапката на планирање на персоналниот данок на доход, Управата за јавни приходи ги зема во предвид резултатите (просек) добиени со примена од повеќе методи на пресметка и тоа:

- метода во кој се користи учеството на персоналниот данок на доход од плати во вкупниот износ на персоналниот данок на доход,
- метода на учество на вкупно наплатениот персоналниот данок на доход во предходните години во остварениот персонален данок на доход во секоја од соодветните години,
- метода на пораст на вкупниот персоналниот данок на доход по процент остварен во предходната година и
- метод на сложени верижни стапки при која се земаат во предид процентот на пораст/пад на реално наплатените приходи од персонален данок на доход од секоја година во однос на претходната, за период 2003-2011 година.

Со состојба 31.12.2012 година, по основ на пресметан персонален данок на доход утврден со годишни решенија доставени од регионалните дирекции на Управата за јавни приходи, утврдено е ненаплатено побарување во вкупен износ од 2.176.175 илјади денари од 331.038 обврзници на персонален данок на доход, по повеќе основи прикажани во графикон број 1, за кои по дел од нив постојат објективни потешкотии за нивна реална наплата.

Структура на ненаплатени побарувања од персонален данок на доход



Препорака:

Потребно е Управата за јавни приходи во соработка со Министерството за финансии да преземе активности за преиспитување на можноста за наплата на побарувањата по основ на персонален данок на доход од даночните обврзниците и превземање на мерки доколку не постои можност за нивна напалата.

4.5.2. Приходи од надоместок за производство и увоз на тутунски производи

За правните лица кои што произведуваат или увезуваат тутунски производи кои содржат штетни материи по здравјето на населението, согласно Законот за тутун и тутунски производи, се утврдува надоместокот со цел обезбедување на средства за финансирање на активностите во примарното тутунско производство, дополнително финансирање на примарното земјоделско производство и промоција на извозот. Надоместокот претставува приход на Буџетот на Република Македонија и обезбедените средства се користат согласно програми донесени од Владата на Република Македонија. Во Буџетот на Република Македонија за 2012 година планирани се приходи во износ 1.020.781 илјади денари, од кои остварени се приходи во износ од 1.018.952 илјади денари или 99,82%.

Доколку се работи за правно лице кое произведува тутунски производи, надоместокот го пресметува производителот кој е должен да го уплати на соодветната уплатна сметка во рамките на трезорската сметка, во рок од 15 дена по истекот на секој календарски месец во кој се пуштени тутунските производи во слободно - правен промет. Доколку се работи за правно лице

кое увезува тутунски производи, надоместокот го пресметува и наплатува царинскиот орган при наплата на царинските давачки за увоз и го уплатува на соодветната уплатна сметка во рамките на трезорската сметка.

Надлежна за контрола на утврдувањето, пресметувањето и уплатата на надоместокот, ослободувањето од плаќањето на идниот надоместок, како и за почитување на роковите за уплатување на надоместоците е Царинската управа. Надзор над спроведувањето на одредбите од Законот за тутун и тутунски производи врши Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Министерството за економија, инспекцискиот надзор над спроведувањето на одредбите на овој закон врши Државниот инспекторат за земјоделство и Државниот пазарен инспекторат, додека за застареноста на обврската за плаќање на надоместокот соодветно се применуваат одредбите од прописите за даночната постапка.

Ревизијата изврши увид во Царинската управа на системот на интерни контроли во процесот на планирање, евидентирање и наплата на надоместокот што го плаќаат правните лица кои произведуваат или увезуваат тутунски производи кои содржат штетни материи по здравјето на населението и ја утврди следната состојба:

- заклучно со месец април 2012 година побарувањата на Република Македонија по основ на овој надоместок од Тутунски комбинат АД – Прилеп се претвора во траен влог во друштвото, заради приватизација на државниот капитал во ова друштво, согласно законот¹,
- во текот на месец август 2012 година формирана е комисија за утврдување на побарувања на Република Македонија по основ на јавни давачки од Тутунски комбинат Цигари ДООЕЛ - Прилеп која со записник² го утврдила надоместокот за тутун и тутунски производи, камати за ненавремено плаќање за периодот од 23.03.2011 година до 13.06.2012 година, со последна пријава за месец 04/2012 година и тоа побарувања за:
 - износ од 112.173 илјади денари на име надомест за тутун и тутунски производи и камата за ненавремено плаќање на надоместокот за тутун и тутунски производи, од кои во износ од 7.749 илјади денари кон Царинска управа и
 - износ од 216.673 илјади денари на име надомест за тутун и тутунски производи и камата за ненавремено плаќање на надоместокот за тутун и тутунски производи од кои износ од 54.487 илјади денари кон Управата за јавни приходи.

¹Закон за претворање на побарувањата на РМ по основ на јавни давачки во траен влог во друштвата: АД Органско хемиска индустрија Наум Наумоски Борче – Скопје, Тутунски комбинат АД – Прилеп и Друштво за производство на производи со посебна намена 11 Октомври Еурокомполити АД – Прилеп број 74 од 13.06.2012 година.

²Записник од одржан состанок на претставници од Царинската управа и тутунски комбинат – Цигари ДООЕЛ Прилеп со цел утврдување на висината на главниот долг и каматите по основ на јавни давачки број 10-042247/12-0004 од 15.08.2012 година.

За периодот 01.05.2012 година до 31.12.2012 година Царинската Управа од Тутунски комбинат Цигари ДООЕЛ – Прилеп има ненаплатено побарувања по основ на надоместок на производство на тутун и тутунски производи во износ од 71.927 илјади денари како и камата за задоцнето плаќање во износ од 2.950 илјади денари, за што во текот на 2013 година со решение³ Царинската управа го задолжила Тутунски комбинат Цигари ДООЕЛ – Прилеп да го плати наведениот износ. Бидејќи Тутунскиот комбинат АД – Прилеп не ги платил предвидениот надоместок Царинската управа доставила предлог⁴ до Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство за изготвување на барање за поведување на прекршочна постапка. До денот на известување за извршената ревизија надоместокот за тутун и тутунски производи не е наплатен.

Во текот на 2013 година на 115 седница⁵ на Владата на Република Македонија заклучила Министерството за финансии најдоцна до 30.04.2013 година да достави предлог Закон за изменување и дополнување на Законот за акцизите со цел обединување на акцизата и надоместоците преку трансформирање на надоместоците на тутунски производи во комбинирана акциза со ист фискален ефект, со што ќе се овозможи целосна наплата на овој надоместок.

Препорака:

Царинската управа и Управата за јавни приходи да продолжат со отпочнатите активности за наплата на побарувањата по основ на надоместокот за тутун и тутунски производи.

4.6. Неданочни приходи

4.6.1. Приходи од наплата на глоби и трошоци изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки

Извршивме ревизија на воспоставениот систем на интерни контроли во процесот на планирање, евидентирање и наплата на неданочните приходи во делот на приходи од наплата на глоби и трошоци изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки.

Надлежноста за наплата на глоби и трошоци изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки, почнувајќи од 01.11.2010 година, се пренесува на Управата за јавни приходи согласно измените во Законот за управата за јавни приходи и Законот за даночна постапка, со доставување на одлука со која се утврдуваат истите, во корист на Буџетот на Република Македонија, од страна на судот или од надлежниот орган кој ја

³Извор на податоци: Решение број 10-066901/12-0011 од 15.02.2013 година;

⁴Извор на податоци: Предлог број 10-066901/12-0006 од 28.12.2012 година;

⁵Извор на податоци: Извадок од нацрт записник од 115 седница на Владата на Република Македонија одржана на 22.01.2013 година број 41-135/1 од 22.01.2013 година.

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

донел. Овие одредби се применуваат и на предметите поднесени на извршување од страна на Државното правобранителство на Република Македонија кај извршител, а за кои не се преземени извршни дејствија.

Во функција на целосна имплементација на законските одредби во наведената област, потпишан е Протокол за соработка на комисиите на Управата за јавни приходи и Државното правобранителство на Република Македонија, како и Протоколи со државни органи за доставување на управни акти за присилна наплата на изречени парични казни односно глоби и трошоци на постапка. Во мај 2011 година во Управата за јавни приходи формиран е Центар за наплата на глоби и други јавни приходи.

Со извршената анализа на доставената документација и воспоставените евиденции на податоци во Управата за јавни приходи, спроведените интервјуа со одговорните лица на кои им е доделена надлежност за наплата на овој вид на приходи, како и информациите добиени од одговорите на доставените прашалници, ревизијата го констатира следното:

- Управата за јавни приходи не располага со комплетна и целосна евиденција за побарувањата по основ на глоби и трошоци изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки, од причина што не е извршено целосно примопредавање на предметите за наплата на трошоци на постапката од страна на Државното правобранителство на Република Македонија, што не е во согласност со одредбите од Законот за даночна постапка, Законот за Управата за јавни приходи и Судскиот деловник,
- од страна на Управата за јавни приходи не се врши периодично известување за спроведеното извршување на предметите до Државното правобранителство на Република Македонија што не е во согласност со Упатство за начинот на преземање на предметите,
- согласно Извештајот за извршување на планот на стратешките и редовните активности на Управата за јавни приходи за периодот од јануари до декември 2012 година, има примено и обработено 65.591 предмети со изречени глоби, паушали и трошоци од Апелационите судови, Управниот суд и Основните судови, од органите во состав на министерствата кои се овластени да изрекуваат парични казни кои не биле платени и за кои УЈП има надлежност да спроведува присилна наплата. Од пристигнатите и обработени предмети, дел веќе биле целосно или делумно наплатени што се констатира дополнително преку постапки што ги спроведува Центарот за наплата на глоби, од причина што одреден број органи и институциите не доставиле целосни податоци кои дополнително и континуирано се комплетираат и обработуваат од страна на Управата за јавни приходи,
- побарувањата по основ на наведените приходи кои претставуваат идни приливи на буџетот, не се искажани во финансиските извештаи на Буџетот на Република Македонија. Исто така овие побарувања не се искажани во финансиските извештаи на Управата за јавни приходи, од

причина што истите не се нејзин приход. Заради наведената состојба побарувањата по основ на глоби и трошоци изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки не се евидентирани ниту во еден финансиски извештај.

Поради наведените состојби се отежнува планирањето на приходите од наплата на глоби и трошоци изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки за потребите на буџетот, следењето на нивната наплата, како и надзорот и контролата врз истите.

Препорака :

Раководното лице на Управата за јавни приходи во соработка со надлежните институции да ги интензивираат отпочнатите активности за надминување на утврдените состојби.

4.6.2. Други приходи од јавни претпријатија

Согласно одредбите од Законот за јавните претпријатија (“Службен весник на Република Македонија” бр.38/96.....6/12), јавните претпријатија основани од Република Македонија, 80% од вишокот на средствата остварени од работењето на јавното претпријатие ги уплаќаат во Буџетот на Република Македонија. Согласно наведениот закон, надзорниот одбор за контрола на материјално – финансиското работење е должен извештајот за прегледот на годишните сметки како и извештајот за работењето на јавното претпријатие, да ги достави до Министерот за финансии. Заради потврдување на целосноста и точноста на реализираните приходи, како јавни приходи кои се уплаќаат во рамките на трезорската сметка, ревизијата изврши увид во расположливата документација, спроведе интервју со одговорното лице, достави барања до јавните претпријатија за доставување на дополнителна документација, врз основа на што ги констатира следните состојби:

- од вкупно 13 јавни претпријатија, 11 јавни претпријатија доставиле извештаи за прегледот на годишните сметки и извештај за работењето на јавните претпријатија за 2011 година,
- министерството за финансии има воспоставено евиденција на наведените извештаи,
- контрола на уплатените средства по овој основ ја врши Одделението за јавни претпријатија и агенции на Министерство за финансии, кое ги врши работите што се однесуваат на: следење на законската регулатива во врска со основањето и работата на јавните претпријатија и агенциите; наменското трошење на нивните финансиски средства; следење на состојбата со приватизацијата на јавните претпријатија и агенциите; изготвување на анализи, извештаи и информации во врска со состојбите со јавните претпријатија и агенции и вршење на други работи во врска со јавните претпријатија и агенции,
- во Буџетот на Република Македонија за 2012 година уплатени се средства во износ од 17.758 илјади денари,

- уплатените средства се од едно јавно претпријатие,
- 7 јавни претпријатија имаат остварено загуба во деловната година,
- едно јавно претпријатије за остварената добивка не уплатило средства во Буџетот на Република Македонија,
- 2 јавни претпријатија оствариле добивка, која добивка со Одлука на Владата на Република Македонија како основачот кој дава согласност на актот за употреба на средствата остварени со работењето на јавното претпријатие и покривањето на загубите, е распределена за покривањето на загубата од минати години.

Ревизијата истакнува дека рокот за доставување на наведените извештаи не е утврден во Законот за јавните претпријатија, поради што министерство за финансии планирањето на наведените приходи за наредната година го врши врз основа на квартални извештаи за тековната година, доставени од јавните претпријатија, кои содржат информации за износот на остварена добивка во односниот квартал.

4.7. Функционирање на трезорската сметка и евиденција

4.7.1. Овластениот државен ревизор во извештаите за извршените ревизии во минати години извести дека функционирањето на трезорската сметка се врши со софтверско решение изработено во 2002 година, преку одделни бази на податоци за приходите и расходите, прометот на паричните средства, побарувањата и обврските, без интегриран заклучен лист за наведените позиции, врз основа на кои е воспоставена сметководствена евиденција.

Со примена на ИТ алатки извршивме анализа на податоците од одделните бази за трезорското работење на сметката на Основниот буџет за 2012 година и тоа на базата за прилив на средства (GLB IN) и базата на одлив на средства (GLB OUT), извршивме класификација на истите по сметки на буџетските корисници, како и анализа на податоците на базата за финансиска евиденција. Заради потврдување на целосноста, точноста, основаноста и усогласеноста на податоците во погоре наведени бази, извршивме споредба на податоците и утврдивме неусогласеност на вкупниот промет во истите, за кој констатиравме дека произлегува од записите со негативни вредности по основ на евидентирање на враќање на повеќе или на погрешно платени средства или за враќање на повеќе или на погрешно уплатени приходи и други приливи на Основниот буџет. За наведените евиденции приложена е поткрепувачка документација со која е потврдена веродостојноста на наведените трансакции.

4.7.2. Со измените и дополнувањата на Упатството за трезорско работење во делот Водење на евиденција на преземените обврски на буџетските корисници, кои влегуваат на сила од 01.01.2014 година, предвидено е дека буџетските корисници покрај евиденција на преземените обврски за тековната година водат и евиденција на преземени повеќегодишни обврски, кои

предизвикуваат обврска за плаќање во наредни години, за сите видови на расходи, освен за исплатите кои се вршат од разделот Министерство за финансии - функција на држава.

Во функција на имплементација на наведените измени и дополнувања на упатството, од страна на раководното лице донесено е Решение за формирање на Работна група за реализирање на надградба на постојното софтверско решение на трезорскиот информационален систем. Во тек е подготовка на тендерската документација за изработка на модул за евиденција на превземени обврски на буџетските корисници, со што ќе се изврши проширување на трезорската главна книга со податоци за преземените повеќегодишни обврски, дополнување на постојната евиденција за истите и оформување на нова евиденција за прегледи по достасаност на обврските. Исто така предвидено е да се изгради web апликација, каде буџетските корисници директно ќе пристапуваат особено во делот на повеќегодишните преземени обврски, проверка, потврда, промена и поништување на обврски, изводи за промет и состојба на сметки и спецификации на расходи.

Препорака :

Раководното лице на Министерството за финансии да ги продолжи отпочнатите активности за имплементација на наведениот модул.

5. Ревизорско мислење

Според наше мислење, освен за ефектите на прашањата изнесени во точка 4.2. и 4.3. процесот на планирањето на Буџетот на Република Македонија дава доволно уверување дека е усогласен со стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика.

Според наше мислење, освен за ефектите на прашањата изнесени во точките 4.4., 4.5. и 4.6. воспоставената евиденција и координацијата меѓу институциите обезбедува целосност, точност и навременост во прибирање на даночните и неданочните приходи на Буџетот на Република Македонија.

Според наше мислење, контролните постапки функционираат ефикасно и правилно за спречување или откривање на грешки во процесот на функционирање на трезорскиот систем и евиденцијата.

6. Системски слабости

6.1. Согласно член 6 став 9 од Законот за извршување на буџетот за 2012 година, од средствата на Основниот буџет на Република Македонија за 2012 година со Одлуки за одобрување на средства од Буџетот на Република Македонија, донесени од Владата на Република Македонија, одобрени се средства од

разделот Министерство за финансии - Функции на државата на буџетски корисници, како финансиски план (право на трошење) во нивниот раздел. Наведеното законското решение, овозможува одобрување и исплаќање на средства за намени кои можат да бидат планирани во фазата на изготвување на Буџетот на Република Македонија во рамки на буџетите на одделните буџетски корисници, при тоа имајќи ја во предвид потребата од транспарентност на постапката за изготвување, донесување и извршување на Буџетот на Република Македонија, поради што потребно е превземање активности за надминување на утврдените состојби.

7. Нагласување на прашања за континуитет

7.1. Согласно евиденцијата која се води во министерството за финансии, за вкупните побарувања во износ од 4.695.838 илјади денари по основ на позајмици, кредити, комисиони кредити на трговски друштва, јавни претпријатија, буџетски корисници и на единиците на локална самоуправа за кои истакна дека имаат висок ризик на наплата од причина што дел од истите се однесуваат на побарувања од субјекти кои се ликвидирани или се во стечај, ревизијата констатира дека во текот на 2012 година отпочнато е постапување по однос на дадената препорака во насока на нивна конверзија во траен влог на државата односно превземени се активности и извршена е наплата на дел од побарувањата од субјектите од стечајна односно ликвидациона маса. Потребно е да продолжат активностите за наплата на наведените побарувања.

7.2. По основ на решенија за присилна наплата кои ја задолжуваат трезорската сметка односно сметката на должникот која се наоѓа во рамките на трезорската сметка, во текот на 2012 година исплатени се средства и тоа:

- средствата во износ од 262.845 илјади денари се исплатени од разделот Функции на државата и се однесуваат на исплати по основ на правосилни судски одлуки во кои како должник се јавува Република Македонија. Овластениот државен ревизор во Конечниот извештај за извршената ревизија на усогласеност на Основниот Буџет на Република Македонија за 2011 година, извести дека е изготвен Протокол за начинот и постапката за доброволно исполнување на парична обврска по основ на правосилни судски одлуки, судски порамнувања или вонсудски спогодби, одлуки и порамнувања во управна постапка, нотарски исправи и други извршни исправи кога како должник се јавува Република Македонија. Во текот на 2012 година Министерството за финансии отпочна со примена на наведениот протокол. На ревизијата и беше доставен регистар на обрасци за доброволно извршување кога како должник се јавува Република Македонија и со извршениот увид во истиот, ревизијата констатира дека во текот на 2012 година се исплатени

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

13.047 илјади денари, односно 8,6 % од вкупниот износ на главниот долг по основ на доброволно извршување.

- Средствата во износ од 217.594 илјади денари се исплатени од разделите на буџетските корисници и се однесуваат на исплати по основ на правосилни судски одлуки во кои како должник се јавуваат буџетските корисници. Поради ненавремено исполнување на обврските по правосилните судски одлуки, 44% од вкупно исплатените средства во 2012 година се однесуваат на камата и трошоци по извршни исправи.

Ревизорски тим

Овластен државен ревизор

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2012 ГОДИНА				
во 000 ден.				
Опис на позицијата	Образложение	2012	2011	
Приходи				
Даночни приходи	3.1.1.	74,766,970	77,392,080	
Неданочни приходи	3.1.2.	3,712,960	4,255,591	
Капитални приходи	3.1.3.	4,290,306	3,771,327	
Трансфери и донации	3.1.4.	7,746,714	334,605	
Домашно задолжување	3.1.5.	27,471,962	2,906,409	
Задолжување во странство	3.1.6.	4,547,834	21,291,315	
Приходи од отплата на заеми	3.1.7.	629,886	838,779	
Вкупно приходи		123,166,632	110,790,106	
Расходи				
Тековни расходи				
Плати, наемнини и надомести	3.2.1.	21,067,391	21,498,614	
Резерви и недефинирани расходи	3.2.2.	103,563	105,359	
Стоки и услуги	3.2.3.	8,993,432	9,111,537	
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	3.2.4.	23,060,565	21,449,069	
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	3.2.5.	15,344,860	14,074,234	
Каматни плаќања	3.2.6.	3,978,506	3,219,775	
Субвенции и трансфери	3.2.7.	9,284,478	8,176,968	
Социјални бенефиции	3.2.8.	5,253,487	5,058,866	
Вкупно тековни расходи		87,086,282	82,694,422	
Капитални расходи	3.2.9.	12,148,963	13,045,123	
Отплата на главница	3.2.10.	4,465,119	7,305,997	
Вкупно расходи		103,700,364	103,045,542	
Суфицит (вишок) на приходи		19,466,268	7,744,564	

Ревизорски тим

Овластен државен ревизор

ДО: ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Бр.07-24219/2

Скопје, 07.2013 година
Република Македонија
Министерство за финансии
ул. Св. Кирил и Методиј бр.54
1000 Скопје
Република Македонија
Тел:++ 389 2 3106 350
Факс:++
Е-пошта: tanja.kostovska@finance.gov.mk
Веб страна: www.finance.gov.mk

Предмет: Забелешки на Нацрт извештај
Врска: Ваш допис бр.09-198/13 од 19.06.2013
година

Почитувани,

Во врска со доставениот Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор за извршената ревизија на усогласеност на Основниот буџет на Република Македонија за 2012 година, Ве известуваме дека Министерството за финансии, за изнесените констатации и дадените препораки во истиот ги има следните забелешки:

Во однос на точките 1.3. и 1.4. дали процесот на подготовката на Буџетот на Република Македонија е усогласен со стратешките планови на буџетските корисници и политика, Министерството за финансии укажува дека извршени се измени во Законот за буџетите со цел постигнување на поголема усогласеност и конзистентност на стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика. Имено, согласно член 15а од законот утврдено е дека буџетските корисници изготвуваат тригодишен стратешки план во кои ќе се содржат програмите и активностите за остварување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, како и целите и приоритетите на буџетскиот корисник за истиот период. Стратешките планови на буџетските корисници треба да содржат квантифицирани програми, активности, цели и приоритети на буџетските корисници за тригодишниот период конзистентни со предлог буџетското барање. Стратешките планови на буџетските корисници се составен дел од буџетското барање на буџетскиот корисник кое се доставува до Министерството за финансии.

Доколку буџетските корисници не изготват и не достават квантифицирани стратешките планови усогласени со предлог буџетското барање ќе се смета дека буџетското барање на буџетскиот корисник не е комплетно и истото со укажувања ќе се врати на доработка на буџетскиот корисник во рок утврден од Министерството за финансии.

Ако буџетските корисници не постапат по укажувањата на Министерството за финансии ќе се смета како воопшто да не доставиле буџетско барање и Министерството за финансии во нивно име изготвува предлог на буџет.

Во однос на точката 4.1.2. Кадровска екипираност и дадената препорака, Министерството за финансии укажува дека во услови на рестриктивна буџетска политика и времената мерка за забрана на нови вработувања, сите работни места предвидени во Правилникот за систематизација на работните места не се пополнети. Меѓутоа со цел извршување на законските надлежности на Секторот за буџети и фондови, како и запазување на временските рокови на подготовка на Буџетот, поголем дел од вработените извршуваат дополнителни работи и активности, но со јасна распределба на должностите и одговорности на секој од вработените.



Во делот од Нацрт извештајот под точката 4.1.3 се препорачува Министерството за финансии да продолжи со отпочнатите активности за изработка и донесување на ИТ стратегија за развој на информациониот систем и утврдување на точни задачи и одговорности за безбедноста на системот. Во Министерството за финансии предвидена е постапка за јавна набавка на консултантски услуги за изготвување на Стратегија за развој на ИКТ. Како документи за сеопфатна ИТ безбедност изготвени се следните правила и процедури со кои се утврдени задачите и одговорностите за безбедност на системот:

- Правила за сигурност и користење на системите за информатичка и комуникациска технологија на Министерството за финансии,
- Правила за заштита на податоците, архивирање и враќање на зачуваните податоци,
- Правила за ИТ физичка безбедност,
- Процедура за заштита на податоците, архивирање и враќање на зачуваните податоци,
- Процедура за изготвување на овластување за пристап до систем салата на Министерството за финансии,
- Процедура за отворање и затварање корисничка сметка.

Во делот од Нацрт извештајот под точката 4.2.1 даден е наод за констатираната состојба во однос на водењето на внатрешна евиденција на недвижните ствари согласно член 87 од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи, поради што и не се доставени податоци до Агенцијата за катастар на недвижности, што не е во согласност со член 88 и 89 од наведениот закон, како и констатираната состојба во однос на доставувањето на податоци за вкупната сметководствена вредност на движните ствари со состојба на 31 декември во тековната година.

Во однос на дадената препорака да се продолжи со започнатите активности за воспоставување и водење на внатрешна евиденција на недвижните ствари во државна сопственост (книга за внатрешна евиденција), што ги користи министерството и доставување на истата до Агенцијата за катастар на недвижности укажуваме на следното:

Со решение на Министерот за финансии бр.04.21084/1 од 13.06.2013 година и решение за исправка 04-21084/2 од 17.06.2013 година формирана е работна група која е задолжена да востанови внатрешна евиденција на движни и недвижни ствари во државна сопственост и да подготви текст на Предлог на закон за користење и располагање со стварите на државните органи. Помеѓу другото работната група ќе ја преиспита потребата од постоење на евиденциите пропишани со законот кој е сега во сила, односно ќе ја утврди потребата од постоење и водење на единствена евиденција на недвижните и движните ствари што ги користат државните органи и тоа соодветно ќе го уреди во новиот закон.

Во однос на препораката дадена во Нацрт извештајот во точката 4.2.2. укажуваме дека веќе се започнати активности за воспоставување на евиденција на недвижните ствари како и активности за прибирање на сопственичка документација за недвижните

ствари што ги користи Министерството за финансии, а за кои не е запишано правото на сопственост, по што ќе следи предлагање на соодветни одлуки за запишување на правото на сопственост на недвижните ствари на Република Македонија и давање на користење на Министерството за финансии со што ќе се регулира имотно правниот статус и вредноста на недвижните ствари кои моментално се користат од Министерството за финансии.

Во точката 4.3.2. овластениот државен ревизор во фазата на подготовката на буџетот наведува дека доставените буџетски барања не ги содржат предвидените обрасци, а дел од барањата отстапуваат и се поголеми од максимално утврдените износи и констатира ризик од ненавремена и некомплетна реализација на програмите за работа на поодделните буџетски корисници.

Министерството за финансии при конципирањето на Буџетот на Република Македонија тргнува од принципот на реалност (точност) при проектирањето на Буџетот, што пак подразбира приходите и расходите да се планираат на реална основа. На овој начин приходите се планираат во износи во кои реално може да бидат реализирани, а расходите во износи што се неопходни за финансирање на соодветен обем и квалитет на јавни услуги. Реалното планирање на буџетските приходи и расходи е предуслов за соодветна рамнотеженост меѓу приходите и расходите, како еден од основните буџетски принципи, а како крајна цел е обезбедување на континуитет за реално финансирање на јавните услуги.

Од тука во фазата на подготовката на буџетот. Министерството за финансии потенцира дека во целост се почитува одредбата од член 24 од Законот за буџетите во делот на усогласувањето на предлог буџетските барања. Имено министерот за финансии врши усогласување на предлозите на буџетските барања со раководителите на буџетските барања, односно соодветни корекции на буџетските барања се вршат во координација со буџетските корисници. На ваков начин се овозможува реализација на планираните активности и се елиминира ризикот од ненавремена и некомплетна реализација на програмите за работа на поодделните буџетски корисници.

Во однос на дадената препорака учесниците во процесот на планирање на Буџетот на Република Македонија своите активности да ги вршат согласно законските барања и законски утврдените рокови, Министерството за финансии како учесник во буџетскиот процес, при доставување на Буџетскиот циркулар дава јасни и прецизни насоки до буџетските корисници за почитување на максималните износи на расходи, комплетноста на буџетското барање и запазување на законските рокови за негово доставување. Во контекст на наведеното потенцираме дека при подготовка на Предлог Буџетот на Република Македонија за 2013 година, Министерството за финансии-Сектор за Буџети и фондови ги врати на доработка сите буџетски барања кои беа изготвени над максималните износи на расходи, со напомена дека доколку истите не бидат преработени во рамки на утврдениот лимит, буџетското барање нема да биде прифатено.

Во точката 4.5.1. во Нацрт извештајот е наведено дека со состојба 31.12.2012 година, по основ на пресметан персонален данок на доход утврден со годишни решенија доставени од регионалните дирекции на Управата за јавни приходи, утврдено е ненаплатено побарување во вкупен износ од 2.176.175 илјади денари од 331.038 обврзници на

персонален данок на доход, за кои по дел од нив постојат објективни потешкотии за нивна реална наплата.

Сметаме дека горенаведеното претставува генерална констатација, односно покрај вкупниот износ на ненаплатените побарувања по основ на персоналниот данок на доход, не е конкретно наведено дали Управата за јавни приходи презема мерки за наплата на овие побарувања и дали можеби дел од нив се веќе застарени. Исто така, од текстот може да се види дека како пресек за утврдената висина на ненаплатените побарувања е земен крајот на 2012 година, но не е јасно посочено кој период наназад е земен предвид при утврдувањето на вкупниот износ на ненаплатените побарувања. Во овој контекст сметаме дека препораката треба да се преформулира така што да упатува на преземање на активности за утврдување застареност и спроведување на отпис на застарени долгови за персонален данок на доход.

Во однос на точка 4.5.2. наведуваме дека Заклучокот на Владата на Република Македонија (бр.41-135/1 од 22.01.2013 год.) е реализиран. Донесен е Законот за изменување и дополнување на Законот за акцизите („Службен весник на РМ“, бр.82/2013), со кој е направено обединување на акцизата и надоместоците на тутунски производи во комбинирана акциза со ист фискален ефект. Истовремено, укинати се надоместоците на тутунски производи во Законот за тутун и тутунски производи („Службен весник на РМ, бр.93/2013), во Законот за животна средина („Службен весник на РМ“ бр.93/2013) и во Законот за здравствена заштита („Службен весник на РМ“, бр.87/2013). Истото ќе придонесе за елиминирање на досегашната евазија на плаќање на надоместоците на тутунски добра, сигурна наплата на акцизата од страна на Царинска управа која управува со акцизите од 1 јануари 2010 година, преку издадени контролни марки и задолжување со решение за акцизен долг за производителите и увозниците на тутунски добра.

Имајќи го предвид изнесеното, сметаме дека препораката кон Точка 4.5.2. треба да се избрише.

Во однос на препораката во точка 4.6.1. Приходи од наплата на глоби и трошоци изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки со која се предлага Раководното лице на Управата за јавни приходи во соработка со надлежните институции да ги интензивираат отпочнатите активности за надминување на утврдените состојби укажуваме на следното:

Во првата алинеја е наведено дека Управата за јавни приходи не располага со комплетна и целосна евиденција на податоци за побарувањата по основ на глоби и трошоци изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки од причина што не е извршено целосно предавање на предметите од страна на Државното правобранителство на РМ (ДПРМ). Во врска со споменатиот навод појаснуваме дека физички предавањето на предметите го врши ДПРМ заедно со пополнет образец за примопредавање во електронска форма (ОППБИ). Од ДПРМ сеуште се предаваат предмети за досудени трошоци на постапка во корист на РМ (судски трошок и судски паушал), додека предметите за изречени глоби и парични казни се доставени и по нив е постапено. Поради тоа сметаме дека формулацијата во односната алинеја треба да се промени и да стои дека Управата неможе да знае уште колку предмети треба да и се предадат за спроведување на присилна наплата и во колкав износ се обврските по основ на трошоците досудени со судските одлуки.

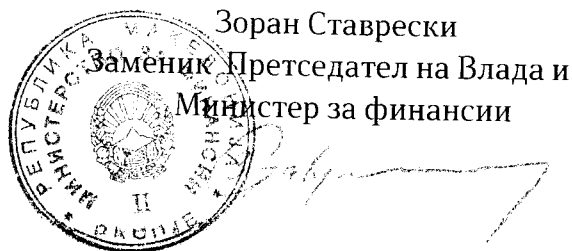
Во третата алинеја, последната реченица стои дека: "Од пристигнатите и обработени предмети, дел веќе биле целосно или делумно наплатени што се констатира дополнително преку постапки што ги сроведува Центарот за наплата на глоби од причина што одреден број органи и институции не доставиле целосни податоци кои дополнително и континуирано се комплетираат и обработуваат од страна на Управата за јавни приходи", истата треба да се преформулира и да стои: Од пристигнатите и обработени предмети, дел веќе биле целосно или делумно наплатени што дополнително се констатира при постапувањето во Центарот за наплата на глоби, од причина што кај органите не се води евиденција за наплата и истите немаат увид во наплатата. Органите доставуваат предмети кои имаат формално правни недостатоци (немаат потврда на правосилност и извршност, немаат единствен матичен број на граѓанинот или немаат единствен даночен број), поради што Управата се обраќа до соодветниот орган да изврши комплетирање на предметот во смисла да се отстрани констатираниот недостаток, односно да се изврши дополнување кое е неопходно за отпочнување на постапката.

Препораката на крајот од текстот, за точката 4.6.1, да се прецизира доколку не биде прифатена забелешката за промена на текстот по алинеја 3.

Во однос на точката 6. Системски слабости, Министерството за финансии не се сложува со изнесената констатација, од причина што одобрените средства од разделот Министерство за финансии-функции на државата на буџетските корисници како право на трошење не треба да се поистоветат како системска слабост, туку во основа одобрените средства се одраз на владините приоритети за соодветна фискална година.

Со почит,

Зоран Ставрески
Заменик Претседател на Влада и
Министер за финансии



Изработил: Тоше Пановски / Тања Трипунова
Одобрил: Елена Трпковска
Согласен: Наташа Стојмановска

**Одговор
на забелешките на Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор**

На ден 30.07.2013 година добиени се Забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на правилност на Основниот буџет на Република Македонија за 2012 година од раководното лице на министерството, заведени во Државниот завод за ревизија под број 09-198/14.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Состојбите за кои овластениот државен ревизор известува во **точките 1.3. и 1.4.** се составен дел на воведот на Нацрт извештајот и содржат податоци кои се однесуваат на континуитетот во вршење на ревизијата и на одговорноста на раководството на субјектот и на ревизорите на Државниот завод за извршената ревизија, согласно методолошките акти на Државниот завод за ревизија и меѓународните стандарди на Врховните ревизорски институции. Доставените забелешки од страна на раководното лице **претставуваат** објаснување/известување за настанатите измени во Законот за буџетите, кои овластениот државен ревизор ги имаше во предвид во текот на вршењето на ревизијата.
2. Забелешката на констатираната состојба во **точката 4.1.2.** која се однесува на кадровската екипираност во одделени сектори во министерството, **претставува известување** за причините кои довеле до утврдената состојба.
3. Забелешката на констатираната состојба во **точката 4.1.3.** која се однесува на тоа дека раководниот орган на министерството нема донесена ИТ стратегија за развој на информациониот систем, **претставува известување** за превземените мерки за надминување на констатираната состојба, во насока на донесување на правила и процедури за дадената област, кои ревизијата ги имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата.
4. Забелешката на констатираната состојба во **точката 4.2.1.** која се однесува на невостановена евиденција на движните ствари кои ги користат државните органи, **претставува известување** за превземените мерки за надминување на констатираната состојба, кои ревизијата ги имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата и за истите овластениот државен ревизор известува во Нацрт извештајот .

Ревизорски тим

Овластен државен ревизор

5. Забелешката на препораката на констатираната состојба во точката 4.2.2. која се однесува на нецелосно воспоставена евиденција на недвижните ствари што државните органи престанале да ги користат и евиденција за потребите од користење на недвижни ствари, претставува известување за превземање на мерки за надминување на констатираната состојба.
6. Забелешката на констатираната состојба во точката 4.3.2. која се однесува на тоа дека во фазата на подготовка на буџетите во делот на усогласувањето на буџетски барања, дел од доставените буџетски барања не ги содржат сите предвидени обрасци, дел од барањата за одобрување на средства доставени од буџетските корисници отстапуваат и се поголеми од максимално утврдените износи од страна на Владата на Република Македонија, како и за потребата од усогласување на барањите и одобрените износи помеѓу буџетските корисници и Министерството за финансии, претставува известување за начинот на кој се врши усогласувањето на буџетски барања во фазата на подготовка на буџетите, кој овластениот државен ревизор ги имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата, Раководното лице на министерството исто така информира за превземените мерки при планирањето на Буџетот на Република Македонија за 2013 година.
7. Забелешката на констатираната состојба во точката 4.5.1. која се однесува на наплата на побарувањата по основ на персонален данок на доход од даночните обврзниците, не се прифаќа. Упатена е забелешка во однос на периодот за кој е констатирана состојбата. Имено во Нацрт извештајот овластениот државен ревизор известува дека износот на ненаплатено побарување по основ на персонален данок на доход е утврден со ден 31.12.2012 година. Забелешката во однос на дадената препорака за превземање на активности за утврдување застареност и спроведување на отпис на застарените долгови претставуваат само посочување на активностите кои ќе се спроведат од страна на надлежните органи во однос на дадената препорака и тоа за делот „...„превземање на мерки доколку не постои можност за нивна наплата,,
8. Забелешката на констатираната состојба во точката 4.5.2. која се однесува на ненаплатените побарувања по основ на надоместок на производство на тутун и тутунски производи, не се прифаќа. Известувањето за настанатите измени во законската регулатива овластениот државен ревизор ги имаше во предвид во текот на вршењето на ревизијата, додека дадената препорака се однесува на потребата за продолжување на отпочнатите активности за надминување на констатираната состојба.

9. За забелешките на констатираните состојби во **точката 4.6.1.** која се однесува на приходи од наплата на глоби и трошоци изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапка, констатирано е следното:
- забелешката во делот на **алинеја 1** која се однесува на непостоење на комплетна и целосна евиденција за побарувањата по основ на глоби и трошоци изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки, поради неизвршено целосно примопредавање на предметите од страна на Државното правобранителство на Република Македонија **не се прифаќа**. Раководното лице на министерството во доставената забелешка ја наведува причината за констатираната состојба, за која овластениот државен ревизор известува во Нацрт извештајот и
 - забелешката во делот на **алинеја 3** која се однесува на пристигнатите и обработени предмети од кои дел веќе биле целосно или делумно наплатени, констатирано од страна на Центарот за наплата на глоби **не се прифаќа**. Раководното лице на министерството во забелешката ја наведува причината за состојбата, која е констатирана и од страна на овластениот државен ревизор и за истата известува во Нацрт извештајот во делот од причина што одреден број органи и институциите не доставиле целосни податоци кои дополнително и континуирано се комплетираат и обработуваат од страна на Управата за јавни приходи,..... За забелешката во однос на дадената препорака, начинот на постапување за наминувањето на констатираната состојба е во надлежност на сите учесници во процесот.
10. Забелешката на констатираната состојба во делот на системски слабости **точка 6.1.** која се однесува на одобрување и исплаќање на средства за намени кои можат да бидат планирани во фазата на изготвување на Буџетот на Република Македонија во рамки на буџетите на одделните буџетски корисници, поради потреба од транспарентност на постапката за изготвување, донесување и извршување на Буџетот на Република Македонија, **претставува известување** за состојба која овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на вршењето на ревизијата.