



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: 08 – 131/19

Дата: 09.06.2010

**ДО**  
**МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**  
**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

**Резиме**

Извршена е ревизија на правилност на Основниот Буџет на Република Македонија за 2009 година.

Констатирано е постапување по препораката од ревизорскиот извештај од минатата година во делот на усогласување на буџетските барања, делумно постапување по препораките кои се однесуваат на навременост на буџетскиот процес, планирање на буџетот кај буџетските корисници и системот на исплата на плати, додека препораките кои се однесуваат на неданочните приходи – концесии, користењето на средствата за капитални расходи и системот на вработување не се спроведени.

Изразено е мислење со резерва за процесот на планирање на Буџетот на Република Македонија и усогласување со стратешките планови на буџетските корисници, поради тоа што учесниците во буџетскиот процес не ги почитуваат временските рокови предвидени во Законот за буџети, а буџетските барања не ги отсликуваат вистинските стратешки потреби.

Изразено е мислење со резерва за процесот на прибирање на изворните приходи на Буџетот на Република Македонија. Од аспект на наплатата на приходите, ревизијата констатира дека за даночните приходи преземени се активности кои придонеле кон подобрување на процесот на наплата на приходите, но постојат слабости во системот на наплата на неданочните приходи.

За наплата на приходите по основ на концесии во Министерството за финансии нема ажуриран регистар на склучени договори за концесии со навремени, целосни и авторизирани податоци. Министерствата - даватели на концесии не ја почитуваат обврската и не доставиле податоци за склучените договори.

За наплата на приходите од продажба на општествените станови не е воспоставена единствена евиденција и тоа за: непродадените станови,

склучените договори од продадените станови и прибраните средства по основ на продажбата.

Не е изразено мислење за функционирање на трезорот заради необезбедени доволно ревизорски докази, во услови кога софтверот за трезор не овозможува целосно придржување кон сметководствените принципи и начела пропишани со Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници.

Од страна на Министерството за финансии добиени се забелешки на Претходниот извештај кои се однесуваат во делот на препораките за екипираност на Секторот за буџети и фондови, поголема одговорност на навременото донесување на буџетот, како и на констатациите во делот на планирање на буџетот, усогласување на буџетските барања, функционирањето на трезорот и спроведување на постапките за вработување, при што истите не се прифатени.

## 1. Вовед

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

- планирањето на Буџетот на Република Македонија,
- прибирање на изворните приходи на Буџетот на Република Македонија,
- извршувањето на Буџетот на Република Македонија – функционирање на трезорот.

1.2. Ревизијата на правилност на Основниот Буџет на Република Македонија од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 2 став 1 и 2 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 6 и 9 од Законот за државна ревизија.

1.3. Извршена е ревизија и издаден е извештај за годината која и претходи на годината предмет на оваа ревизија и изразено е мислење со резерва за усогласеноста на планирањето на Буџетот на Република Македонија со стратешките планови на буџетските корисници, за целосната и навремена наплата на изворните приходи, како и за вистинитоста и објективноста на финансискиот извештај. Мислењето за наменско и законско користење на буџетските средства од страна на корисниците класифицирани во Буџетот по раздели беше изразено во извештаите на државните ревизори за финансиските извештаи на соодветните корисници на буџетски средства.

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

- Д-р Трајко Славески, Министер за финансии до 23 јули 2009 година и
- Снежана Костадиноска Милошеска, Државен секретар до 23 јули 2009 година,
- м-р Зоран Ставрески, Министер за финансии од 23 јули 2009 година и
- Наташа Стојманова, Државен секретар од 23 јули 2009 година.

1.5. Прибирањето на изворните приходи на Основниот буџет на Република Македонија е одговорност на раководството на органите на управа надлежни за прибирање на приходите, Управата за јавни приходи и Царинската управа на Република Македонија.

Раководството на наведените субјекти е одговорно за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во споменатите процеси 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 со позитивната законска регулатива, врз основа на извршената ревизија. Оваа одговорност вклучува и оценка 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 планирањето на Основниот буџет на Република Македонија е усогласен со стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика, процесот на прибирање на изворните приходи обезбедува целосност и навременост во наплатата на истите, 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.

Поради прашањата опишани во делот функционирање на трезорот, ние не бевме во можност да добиеме доволен соодветен ревизорски доказ за да обезбедиме основа за изразување ревизорско мислење.

## 2. Цел и делокруг на ревизијата

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

- постапката на планирање, донесување и извршување на Буџетот на Република Македонија се спроведува на начин со кој се обезбедува планираните средства да ги отсликуваат вистинските стратешки приоритетни потреби на буџетските корисници,
- постојат контроли кои ќе осигураат законитост, целосност, точност и навременост во процесот на прибирање на изворните приходи на Буџетот на Република Македонија,
- контролните постапки функционираат ефикасно и правилно за спречување или откривање на грешки во процесот на функционирање на трезорот.

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 и 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. Поради прашањата опишани во делот функционирање на трезорот, ние не бевме во можност да добиеме достатен соодветен ревизорски доказ за да обезбедиме основа за изразување ревизорско мислење. Ревизијата од точка 1.1 погоре е планирана и извршена во периодот од 16/03/2010 до 07/05/2010 година од тим на Државниот завод за ревизија.

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

Ревизијата од точка 1.1. погоре опфати ревизија на спроведување на препораките дадени во Конечниот извештај на ОДР во претходната година. Подолу се дадени резултатите од оваа ревизија. Констатирано е постапување по препораката од ревизорскиот извештај од минатата година во делот на усогласување на буџетските барања, делумно постапување по препораките кои се однесуваат на навременост на буџетскиот процес, планирање на буџетот кај буџетските корисници и системот на исплата на плати (донесени законски измени во делот на платите), додека препораките кои се однесуваат на неданочните приходи – концесии, користењето на средствата за капитални расходи и системот на вработување не се спроведени.

## 4. Наоди и препораки

### 4.1. Планирање на Буџетот на Република Македонија

При вршењето на ревизијата применети се постапки за утврдување на:

- исполнување на буџетските цели и начела,
- навременост во започнување на буџетскиот процес, донесување на фискалната стратегија, доставување на Буџетскиот циркулар до буџетските корисници, доставување на буџетските барања до Министерството за финансии;

- сеопфатност и веродостојност на податоците кои се доставуваат до Секторот за Буџет и фондови од страна на релевантните сектори, како и на податоците содржани во буџетските барања;
- точност на податоците при изготвување на фискалната стратегија, утврдување на максималните износи, точност на податоците во фазата на изготвување на Буџетот и логички контроли на збирите за проверка на истите;
- споредливост и усогласеност на стратешките планови на буџетските корисници со стратешките приоритети на Владата, усогласеноста на фискалната стратегија, максимално утврдените износи, буџетските барања со упатствата и насоките наведени во Буџетскиот циркулар, усогласеноста и споредливоста на Планот за јавни набавки, барањето за нови и продолжување на започнатите капитални проекти за наредна фискална година со пополнетиот Буџетски циркулар;
- усогласеност на планираните средства со буџетските корисниците и нивните стратешки планови како резултат на анализа од страна на буџетските аналитичари.

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

Резултатите се добиени преку разговори со раководните лица и вработените во секторите вклучени во процесот на планирање на Буџетот на Република Македонија како и преку преглед на основните документи.

#### **4.1.1. Организација и систематизација**

Заради поуспешно функционирање на Секторот за буџети и фондови, во конечните извештаи за претходните години, ревизијата даде препораки за зголемување на бројот на работните места – буџетски аналитичари. Согласно новиот Правилник за систематизација на работните места, во Секторот за Буџети и фондови предвидени се 66 работни места од кои пополнети се 35. Планирањето на Буџетот за 70 буџетски корисници и 4 вонбуџетски фондови го вршат буџетски аналитичари и раководители кои според пополнетоста на работните места и распределбата на работните задачи ја доведуваат во прашање целосната имплементација на пишаните процедури за планирање и изготвување на Буџетот со кои се дефинирани активностите и одговорностите на сите учесници во буџетскиот процес, роковите и текот на документацијата. Ревизијата го потврди наодот на внатрешниот ревизор, со кој е утврдено дека поради нецелосна екипираност во Секторот не постои јасна распределба на должностите и одговорностите.

**Препорака:**

Министерството за финансии да обезбеди сообразеност на работните места и работните задачи, со цел процедурите предвидени за процесот на планирање на буџетот целосно да функционираат во пракса.

**4.1.2. Навременост на буџетскиот процес**

Со извршениот увид во документите ревизијата утврди дека Владата на Република Македонија, ја усвоила Фискалната стратегија на 30 Јуни, а Одлуката за утврдување стратешки приоритети ја донела на 28 Октомври 2008 година. Буџетскиот циркулар е испратен на 1 Јули, без донесена Одлука за стратешки приоритети. Усвојувањето, односно донесувањето на овие основни документи за подготовка на Буџетот за 2009 година, не е во согласност со роковите предвидени во член 15, 16 и 19 од Законот за буџетите. Од аспект на навремено доставување на буџетските барања ревизијата констатира дека 25 од 70-те буџетски корисници ги доставиле буџетските барања во законски утврдениот рок.

Поради отстапување од предвидените рокови на секоја фаза на носење на Буџетот постои висок ризик за неквалитетно планирање на средствата и ненавремено донесување на Буџетот.

И покрај отстапувањата од законски дефинираните рокови во процесот на планирање и изготвување, Буџетот на Република Македонија е донесен во предвидениот рок.

**Препорака:**

Во Законот за буџетите да се предвидат одредби за утврдување на одговорноста на сите учесници во буџетскиот процес кои за извршување на активностите го надминале законски утврдениот рок.

**4.1.3. Планирање на Буџетот кај буџетските корисници**

Во конечните извештаи за претходните години препораките на ревизијата беа насочени кон јакнење на капацитетот на лицата одговорни за изготвување на стратешки планови и планирање на средства кај буџетските корисници.

Ревизијата се информира дека Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија и понатаму редовно организира обуки за лицата одговорни за стратешко планирање и изготвување на буџетското барање во рамки на максималните износи по буџетски корисници утврдени од Владата на Република Македонија.

Со анализа на прегледот за предлог - барања на буџетските корисници изготвен од Министерството за финансии, ревизијата утврди дека барањата отстапуваат и се поголеми за 17.868.863 илади денари во однос на планираниот

буџет (15% над одобриениот Буџет), односно 38.194.503 илјади денари во однос на реализираните буџетски средства за 2009 година (40% над потрошените средства). Отстапувањата се резултат на непочитување на максималните износи кои Владата ги утврдува за секој буџетски корисник одделно, востановената пракса буџетските корисници да бараат повеќе средства од реалните потреби, а буџетските аналитичари несоодветно да ги намалуваат бараните средства, како и заради тоа што дел од буџетските корисници не успеваат да подготват комплетно буџетско барање, согласно Законот за буџети. Како резултат на споменатите слабости во процесот на планирање на средства кај буџетските корисници, во текот на 2009 година извршени се 355 пренамени.

#### **Препорака:**

Во функција на подобра алокација на буџетските средства, ревизијата укажува на потребата од јакнење на административниот и институционален капацитет неопходен за стратешко планирање и програмско буџетирање, а процесот буџетирање да се заснова на мерливи ефекти кои треба да се постигнат преку планирани активности.

#### **4.1.4. Усогласување на буџетските барања и одобриениот Буџет**

Со увид во документацијата, ревизијата констатира дека во Министерството за финансии, на крајот од 2009 година, воведена е пракса министерот за финансии да ги усогласува предлозите на буџетските барања со раководителите на буџетските корисници. Ова е во согласност со членот 24 од Законот за буџетите.

Ревизијата смета за потребно да укаже дека поради тоа што, од една страна во споменатиот закон не е дефиниран периодот за усогласување на буџетските барања, а од друга страна учесниците во буџетскиот процес не ги почитуваат роковите за навременост, можно е да се јави недостиг на време за усогласување со сите буџетски корисници.

Врз основа на прегледот за предлог барања на буџетските корисници произлегува констатацијата дека одделни буџетски корисници ги надминуваат максималните износи утврдени од Владата на Република Македонија, и покрај тоа што некои од раководителите на буџетските корисници – министри, учествуваат во сите фази на буџетскиот процес.

#### **4.2. Ревизија на процесот на прибирање на изворните приходи на Буџетот на Република Македонија**

##### **4.2.1. Даночни приходи**

Во овој дел ревизијата се осврнува на преземените марки и активности во Управата за јавни приходи и Царинската Управа на Република Македонија, кои

остваруваат најголем процент на приходи на Буџетот на Република Македонија.

### Управа за јавни приходи

Управата за јавни приходи има воспоставено институционална поврзаност со сите органи кои се значајни за целосна и навремена наплата на јавните давачки.

Преземени се следните активности:

- Воспоставена е апликацијата “Алатки “ за контрола од која се добиваат бројни информации во врска со годишните сметки, даночните пријави, финансиски показатели, картичка на вкупните побарувања и обврски на даночниот обврзник по основ на сите даноци;
- Во примена е софтверски модул за “Карактеристики на даночни обврзници“ кој обезбедува информации за навремено откривање на ризичните даночни обврзници, оснивачи, управители и учесници во измамнички активности;
- За готовинските плаќања изготвен е нацрт Закон за интегрирано (централно) следење на даночните обврзници.

Преземените активности на Управата за јавни приходи овозможуваат намалување на ризиците за навремено, целосно и законско прибирање на даночните приходи.

### Царинска Управа

Царинската управа на Република Македонија има реализирано проекти за хармонизација на царинското законодавство на Република Македонија со законодавството на ЕУ, извршена е компјутеризација на царинската служба, воспоставен е електронски едношалтерски систем за издавање увозни и извозни дозволи и тарифни квоти, економските оператори можат преку интернет портал да бараат и да добијат увозни и извозни квоти од 16 владини институции.

Со преземените активности намален е ризикот од целосна и навремена наплата на царинските давачки.

#### 4.2.2. Неданочни приходи

- 4.2.2.1. Во име на Република Македонија концесија дава Владата на Република Македонија. Министерот надлежен за областа за која се дава концесијата ја застапува Владата во постапката за доделување на концесијата и при склучување на концесискиот договор. Според Законот за концесии и други видови на јавно и приватно партнерство, концедентот одговорен за склучување на договорите и наплатата на надоместокот за концесии, има обврска до Министерството за финансии, да доставува податоци за склучените договори најдоцна три дена од



денот на склучувањето и месечни извештаи за редовноста на плаќањето. Министерството за финансии треба да води регистар на сите доделени договори за да има податоци за предметот на концесија, висината на концесискиот надомест, роковите, начинот на плаќање, како и други податоци потребни за увид во обврските на концесионерите. Регистерот треба да овозможи единствено следење и поедноставно усогласување на сите инволвирани институции во процесите на надзор и наплата на концесискиот надоместок.

Ревизијата не се увери во целосната и навремена наплата на приходите по основ на концесии поради тоа што Министерството за финансии нема ажуриран регистар на склучени договори за концесии со навремени, целосни и авторизирани податоци, додека министерствата даватели на концесии не ја почитуваат обврската и досега не доставиле податоци за склучените договори.

Поради наведеното:

- Министерството за финансии не е во можност континуирано да ја утврдува точноста на податоците, да ја следи состојбата на долгот и плаќањата на надоместоците за концесии кои се приход на Буџетот на Р.М;
- Отежнато е следењето и спроведувањето на контрола на договорот за концесија.

#### **Препораки:**

- Министерството за финансии да превземе мерки за обезбедување на навремени и целосни податоци за склучените договори за концесија, за извршените промени во договорите или за раскинатите договори.
- Министерството за финансии да иницира активност, министерствата, концеденти, да овластат лица надлежни за доставување на податоци за склучени договори.

4.2.2.2. Со оглед дека евиденцијата, стопанисувањето, продажбата на општествените станови, како и контролата на наплата и покренување на судски постапки за нередовно плаќање од страна на купувачите е надлежност на повеќе органи и институции, ревизијата поднесе барања за добивање на податоци од надлежните институции.

Според одговорот од Министерството за транспорт и врски, ова министерство со решение од Владата на Република Македонија од 12.09.2009 година е овластено да склучува договори за купопродажба на општествените станови, а Законот за продажба на станови во општествена сопственост не го задолжува Министерството да ги евидентира на склучените договори.

Според одговорот на Државното правобранителство на Република Македонија, во текот на 2009 година Стопанска банка АД Скопје има

доставено информација за структурата и динамиката на измирување на обврските од страна на купувачите на општествените станови. Според информацијата од наведената банка се работи за значителен застој во измирување на овие обврски. Државното правобранителство на Република Македонија заради економично и поефикасно спроведување на овој процес, има објавено три јавни повици преку печатениот медиум.

Од извршеното интервју со раководни лица и увид на добиените податоци од Јавното претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор, деловните банки и Државниот правобранител, ревизијата констатира дека:

- Јавното претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор не располага со точни, целосни и навремени податоци за непродадените станови. Заради наведеното не може да се планираат средства за откуп на станови во функција на спроведување на Законот за денационализација и Законот за посебни права на припадниците на безбедносните сили на Република Македонија. Оваа состојба е настаната поради тоа што Министерството за транспорт и врски има обврска да склучува договори за продажба на општествените станови, но нема законска обврска да доставува повратни информации за склучените договори до јавното претпријатие.
- Со новиот Закон за домување, стопанисувањето со станбениот и деловниот простор од значење на Републиката го врши Јавното претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор. Овој правен субјект е надлежен да стопанисува со станбениот простор и да води единствена евиденција на станбениот простор. Годишната програма за изградба и одржување на станбениот простор ја донесува Владата на Република Македонија, а ја реализира јавното претпријатие.
- Средствата остварени од продажба на становите во општествена сопственост се приход на Буџетот на Република Македонија. Наплатата на средствата ја вршат деловните банки, согласно договорите склучени со Министерството за финансии во 2003 година. Иако се обврзани, банките не го известуваат Министерството за финансии и Државното правобранителство за купувачите на кои им се доставени опомени пред утужување.

Поради непостоење на усогласеност на податоците меѓу институциите вклучени во овој процес, ревизијата не се увери во целосноста на приходите остварени по основ на продажба на општествени станови.

### **Препорака:**

Јавното претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор во соработка со Министерството за транспорт и врски надлежен за стопанисување со станбениот и деловниот простор во минатиот период, да воспостави единствена евиденција на станбениот и деловниот простор од значење на Републиката, заради реализација на барањата пропишани со

Законот за денационализација и Законот за посебни права на припадниците на безбедносните сили на Република Македонија.

#### **4.3. Ревизија на извршувањето на Буџетот на Република Македонија – функционирање на трезорот**

4.3.1. Во Конечниот извештај за претходната година, ревизијата истакна дека Министерството за финансии планира да пристапи кон креирање ново поквалитетно софтверско решение за трезорот, со цел да се избегне ризикот од посериозни импликации односно појава на евентуални поголеми застои предизвикани од застареното софтверско решение. До денот на ревизијата во Министерството за финансии не е започната постапка за замена на старото софтверско решение со ново. Поради тоа, одделните бази со кои е воспоставена сметководствената евиденција за приходите, расходите, прометот на паричните средства, побарувањата и обврските, не овозможуваат целосно придржување кон сметководствените принципи и начела пропишани со Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници, што придонесува за:

- неусогласеност на вишокот на приходи над расходи со состојбата на паричните средства на крајот на извештајниот период;
- неусогласеност на прометот на паричните средства со искажаните приходи и расходи во финансискиот извештај (Биланс на приходи и расходи);
- добивање на неинтегриран заклучен лист, односно одвоени податоци по конта и позиции од Билансот за приходи и расходи од една страна, а интегрирани налози за книжење како прилог на документите од друга страна.

Врз основа на изнесеното, ревизорите не обезбедија ревизорски доказ дека системот на интерни контроли функционира и навремено ги детектира ризиците од ненавремено и нецелосно евидентирање на трансакциите.

#### **Препорака:**

Министерството за финансии да пристапи кон набавка на нов, современ софтвер со кој ќе се овозможи примена на принципите и начелата од платниот промет, како и на сметководствените принципи и начела пропишани со законската регулатива.

#### **5. Ревизорско мислење**

5.1. Според наше мислење, освен за изнесеното во точка 4.1, процесот на планирањето на Буџетот на Република Македонија дава доволно уверување дека е усогласен со стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика.

- 5.2. Според наше мислење, освен за изнесеното во потточка 4.2.2. процесот на прибирање на изворните приходи обезбедува целосност и навременост во наплатата на истите.
- 5.3. Поради ограничувањето на делокругот објаснет во точка 4.3.1. погоре, ние не сме во можност да изразиме мислење за тоа дали контролните постапки функционираат ефикасно и правилно за спречување или откривање на грешки во процесот на функционирање на трезорот.

## **6. Системски слабости**

6.1. Во Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија за 2009 година, предвидена е одредба според која Владата на Република Македонија односно министерот за финансии, може да одобри средства како финансиски план (право на трошење) од разделот Функции на државата во раздел на друг буџетски корисник. Со извршениот увид ревизијата утврди дека како финансиски план (право на трошење) одобрени се средства на други буџетски корисници кои според својата природа можеле да бидат предвидени во буџетите на поединечните буџетски корисници.

Користењето средства од друг раздел по Одлуки на Владата на Република Македонија не обезбедува исполнување на начелото на транспарентност во трошењето буџетски средства. Наведеното е подробно обелоденето во Претходниот извештај за извршената ревизија на Министерството за финансии – Функции на државата.

6.2. Според одредбите од член 7 од Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија за 2009 година, буџетските корисници се обврзани да реализираат најмалку 20% од планираните капитални расходи (градежни објекти, купување мебел, возила и машини) за период од шест месеци, а неискористените средства до пропишаниот лимит, министерот за финансии треба да ги пренесе на разделот Функции на државата, како резерви за капитални расходи.

Со увид во документацијата, ревизијата констатира дека со Буџетот за 2009 година за капитални расходи предвидени се средства во износ од 8,213,965 илјади денари. За период од шест месеци, кај 50 од 70 буџетски корисници има отстапување во извршувањето во однос на планирање по одделни ставки за капитални расходи, поради што министерот за финансии извршил пренос на 6,731,119 илјади денари во разделот Функции на државата.

Ниското учество на капиталните расходи во структурата на Буџетот, како и забавената реализација на истите, се пред се поради слабости во управувањето со средствата, неуспешни тендерски процедури и проблеми со обезбедување градежна документација, со што се отежнува одржувањето на стабилен национален економски развој како основна цел при подготвување и извршување на Буџетот.

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

**Препораки:**

Да се подобри процесот на планирање на капиталните проекти односно да се буџетираат проектите за кои е извесно обезбедувањето на потребната документација.

6.3. Согласно Законот за буџетите, буџетските корисници и единки корисници, можат да вработуваат нови работници и да пополнуваат испразнети работни места, доколку се обезбедени средства во Буџетот на Република Македонија и доколку се планирани во планот за пополнување на работни места во текот на фискалната година.

Буџетскиот аналитичар го разгледува поднесеното барање во смисла дали е во согласност со планот за пополнување работни места, дали е поднесена пресметката на буџетските корисници и дали се обезбедени средства во Буџетот на Република Македонија.

Заради воспоставената пракса:

- Неблаговременно добивање согласност од Министерството за финансии во услови кога буџетските корисници имаат согласност од Агенцијата за државни службеници за донесените акти за организација и систематизација;
- Привремено вработување на лица преку Агенција за привремени вработувања, за работни места кои се систематизирани во актот за систематизација, спротивно на одредбите од Законот за Агенција за привремени вработувања,

нарушен е системот за вработување на неопределено време согласно Законот за државни службеници, кој обезбедува еднаквост, јавност и транспарентност при вработување на државни службеници за извршување на работите поврзани со функциите на државата, преку јавен оглас, полагање стручен испит, рангирање на кандидатите според успешноста. Ангажирањето на лицата преку Агенциите за привремени вработувања остава простор за субјективно одлучување и не обезбедува фер конкуренција.

**Препораки:**

- Министерството за финансии, во функција на економично, ефикасно и ефективно вршење на дејноста за која е основан органот на државна управа – буџетски корисник, да ги има предвид предложените акти за систематизација на сите буџетски корисници и да одобрува согласност за работни места утврдени во усвоените систематизации и одобрените буџети.

- Да се почитува процедурата за вработување во државната администрација согласно постојната законска регулатива, заради остварување на целта, квалитетна, професионална и независна администрација.

6.4. За извршување на судски решенија на буџетски корисници на централната власт исплатени се средства во вкупен износ од 916,299 илјади денари. Во Конечниот извештај за претходната година ревизијата даде препорака Владата на Република Македонија да дефинира материјална одговорност и правила за надомест на средства од лицата кои при вршење на службената должност, поради донесување на правно неиздржани одлуки и изгубени судски спорови, предизвикуваат штета на државниот орган и ненаменско трошење на средствата предвидени за вршење на основната дејност.

Согласно Упатството во Министерството за финансии се врши контрола на налозите за извршување на судските пресуди изготвени од извршител, барањето за извршување и спецификацијата со пресметана камата од НБРМ. Поради тоа што судската пресуда останува кај извршителот, постои можност основот за извршеното плаќање од донесената пресуда да не е познат.

#### **Препорака:**

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

#### **7. Нагласување на прашања на неизвесност:**

7.1. Буџетот на Република Македонија, согласно Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководство за буџетите и буџетските корисници нема обврска во своето сметководство да обезбеди податоци за побарувањата и обврските, состојбата на средствата и изворите на средствата.

Со извршениот увид во сметководствената евиденција е констатирано дека во минатите години и во текот на 2009 година како извештаен период и предмет на ревизија, од Буџетот на Република Македонија се исплатени буџетски средства во вид на позајмици, кредити, комисиони кредити, на трговски друштва, јавни претпријатија, буџетски корисници и на единиците на локалната самоуправа. Согласно одредбите од Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници, Буџетот на Република Македонија нема обврска да обезбедува податоци за состојбата на средствата во врска со имотот, што подразбира дека нема обврска да изготвува финансиски извештај во кој би биле искажани состојбите на побарувањата и обврските. Меѓутоа, врз основа на извршената анализа на аналитичката евиденција на побарувањата констатирано е следното:

- Вкупните побарувања по основ на позајмици и кредити од јавни претпријатија, тутунски комбинати и единици на локална самоуправа во износ од 3,386,265 илјади денари имаат висок ризик за наплата заради тоа што дел од истите се однесуваат на побарувања од тутунски комбинати кои се ликвидирани или во стечај. Неизвршената наплата е резултат на склучени договори во минатите години во кои не се предвидени соодветни заштитни мерки/гаранција за нивната наплата, неблагоприятната интервенција на одговорните лица во Министерството за финансии во минатиот период и заради судски постапки кои се одвиваат во долг временски период;
- Искажани се побарувања во износ од 25,127 илјади денари од банка која е ликвидирана;
- Побарувањата по основ на комисиони кредити во вкупен износ од 814,295 илјади денари се однесуваат на буџетски средства исплатени на крајни корисници преку деловни банки. За истите испратени се конфирмации заради нивно потврдување, од кои е добиен одговор само од една банка, кој опфаќа 34% од состојбата на овој вид побарувања, што не е доволен доказ за реалниот износ на расположливите буџетски средства.

Врз основа на изнесеното, а заради заштита на буџетските средства произлегува потреба од дефинирање и расчистување на поодделните побарувања пред се од субјектите кои се ликвидирани или во стечај, за побарувања за кои постои одлука за нивна конверзија во траен влог на државата, како и побарувања од јавни претпријатија за кои не се преземени мерки за нивна наплата.

7.2. Заради ограничениот временски период од изготвување на завршната сметка за Буџетот на Република Македонија и доставување на истата до Владата на Република Македонија (31 мај) заедно со ревизорскиот извештај за извршената ревизија од Државниот завод за ревизија, се предлага измена на рокот за доставување на завршната сметка имајќи ги предвид искуствата во другите земји. Имено, се предлага завршната сметка заедно со ревизорскиот извештај да се доставува до Владата на Република Македонија најдоцна до 31 јули, додека рокот за доставување и усвојување од страна на Собранието на Република Македонија да биде 30 септември.

7.3. Министерството за финансии има одобрено „Полиса за користење на Интернет и електронска пошта на Министерството за финансии на Р.М.“. Оваа ИТ полиса е потпишана од помошникот раководител на секторот за информатика и објавена на Интранет на Министерството за финансии. Со полисата се опфатени обврските на вработените во употребата на информатичката технологија во Министерството. Останатите политики и процедури со кои се регулираат сигурносните мерки за заштита на информациониот систем се користат во рамките на управување со информациониот систем, при што е потребно да бидат пропишани и одобрени согласно законските прописи, стандарди и најдобри практики. Овие политики и процедури даваат можност за поефикасна заштита на информациониот систем,

точност и веродостојност на записите и подобрување на целосната институционална ефикасност.

**Препорака:**

- Министерството за финансии да дефинира и прифати стратешко планирање на развојот на информациониот систем со што ќе се придонесе во остварување на приоритетите и целите, а воедно ќе се подобри ефикасноста и ефективноста;
- Министерството за финансии да пропише, авторизира и имплементира процедури за заштита и употреба на информациониот систем.

Скопје, 08/06/2010 година

Овластен Државен Ревизор



**ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2009**

Опис на позицијата	во 000 Ден.	
	2009	2008
<b>Приходи</b>		
Даночни приходи	70,007,625	75,840,111
Неданочни приходи	10,902,198	11,538,395
Капитални приходи	1,161,533	1,755,507
Трансфери и донации	99,815	1,041,859
Домашно задолжување	6,095,789	3,038,394
Задолжување во странство	8,469,941	1,461,927
Продажба на хартии од вредност	0	75
Приходи од отплата на заеми	239,146	191,314
<b>Вкупно приходи</b>	<b>96,976,047</b>	<b>94,867,582</b>
<b>Расходи</b>		
<b>Тековни расходи</b>		
Плати, наемнини и надомести	21,026,676	19,293,017
Резерви и недефинирани расходи	561,881	598,879
Стоки и услуги	9,734,266	12,486,271
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	18,866,606	15,058,651
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	12,783,393	10,462,436
Каматни плаќања	2,101,079	2,488,439
Субвенции и трансфери	8,096,322	7,661,557
Социјални бенефиции	4,309,390	3,950,578
<b>Вкупно тековни расходи</b>	<b>77,479,613</b>	<b>71,999,828</b>
<b>Капитални расходи</b>	<b>10,590,620</b>	<b>16,710,526</b>
<b>Отплата на главница</b>	<b>6,973,125</b>	<b>6,061,795</b>
<b>Вкупно расходи</b>	<b>95,043,358</b>	<b>94,772,149</b>
<b>Суфицит (вишок) на приходи</b>	<b>1,932,689</b>	<b>95,433</b>
<b>Распределба на суфицит (вишок) на приходи</b>		
Дел од суфицитот (вишокот) на приходи за пренос во наредна година	1,932,689	95,433
<b>Вкупно распоред на вишок на приходи</b>	<b>1,932,689</b>	<b>95,433</b>
<b>Непокриени расходи</b>		