



**РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**  
**ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА**

**Број 1003-222/5**  
**Скопје, 31.05.2007 година**

**ДО**  
**МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РМ**

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на финансиските извештаи на Основниот буџет-финансиран со изворни приходи утврдени во Буџетот на Република Македонија (во понатамошниот текст: Буџет на РМ) за 2006 година, кои се прикажани на страните 12 и 13.

2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој Конечен извештај е извршена согласно член 52 од Законот за буџетите, член 2 став 1 и 2 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 9 од Законот за државна ревизија.

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

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

- М-р Никола Поповски, министер за финансии до 27 август 2006 година, и
- Проф. Д-р Трајко Славевски, министер за финансии од 28 август до 31 декември 2006 година

5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој извештај, прикажан на страните 1 до 12, и да дадат мислење за финансиските извештаи од точка 1, засновано на извршената ревизија.

6. Ревизијата од точка 1 на овој Конечен извештај, е извршена во периодот од 01/03/2007 до 11/05/2007 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Цел на ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој Конечен извештај, е да овозможи ревизорот да го изрази мислењето:

- дали изготвувањето, доставувањето и донесувањето на Буџетот, како и неговото извршување е во согласност со законската регулатива, и
- дали финансиските извештаи вистинито и објективно ја искажуваат финансиската положба и резултатот на финансиските активности во согласност со применетата законска регулатива;

8. Финансиските извештаи кои се предмет на овој извештај се засновани на годишна сметка составена според важечките прописи во Република Македонија со извршени рекласификации поради добивање на појасна слика, со извесни прифатени и спроведени корекции од страна на субјектот.

9. Ревизијата е извршена во согласност со Стандардите за Државна Ревизија на Меѓународната организација на Врховните Ревизорски Институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани во Република Македонија при вршењето на државната ревизија со Правилникот за ревизорските стандарди за државна ревизија ("Сл.весник на РМ" бр.56/98). Овие стандарди бараат ревизијата да се планира и подготви, со цел да се добие разумно уверување дека финансиските извештаи се ослободени од значајни погрешни прикажувања. Ревизијата вклучува испитувања на докази, проценување на користените сметководствени принципи, како и на важните проценки направени од страна на раководството на субјектот од точка 1 на овој Конечен извештај, давање општа оценка за презентацијата на финансиските извештаи и давање оценка за конкретни финансиски трансакции. Веруваме дека спроведената ревизија ни обезбедува разумна основа за изнесеното мислење.

10. Со ревизијата на финансиските извештаи за 2006 година, ревизорите на Државниот завод за ревизија го утврдија следното:

#### **10.1. Неправилна примена на акти**

10.1.1. Подготовките и изготвувањето на Буџетот на Република Македонија доцнат во сите фази на изготвување. Имено, Фискалната стратегија за среднорочен период од три години со која се предлагаат насоките и целите на фискалната политика и се утврдуваат износите за главните категории на проценетите приходи и одобрените средства за тој период, е изготвена и доставена до Владата на Република Македонија во јули 2005 година, кога е и донесена од страна на Владата на Република Македонија. Согласно Законот за буџетите, Фискалната стратегија ја донесува Владата на Република Македонија најдоцна до 31 мај во тековната фискална година.

Министерството за финансии, врз основа на Фискалната стратегија и предлага на Владата на Република Македонија максимални износи на одобрени средства за наредната фискална година по функционални области на централната власт и за фондовите. Владата на Република Македонија ги утврди максималните износи на одобрените средства за наредната фискална година во јули 2005 година, наспроти законското решение согласно кое максималните износи се утврдуваат најдоцна до крајот на мај во тековната фискална година.

Врз основа на усвоената Фискална стратегија и утврдените максимални износи на одобрени средства, во Законот за буџетите е уредено дека Министерството за финансии најдоцна до 15 јуни, до носителите на функционалната област и на фондовите, доставува инструкции во форма на Буџетски циркулар заради доставување на барање за изготвување на предлог на буџетот. За изготвување на Буџетот за 2006 година, Буџетски циркулар е доставен со задоцнување на 14 јули 2005 година.

Во Законот за буџетите е уредено дека носителите на секоја функционална област и раководителите на фондовите, предлогот на буџетските барања и предлогот на стратешките планови ги доставуваат до Министерството за финансии, најдоцна до 15 август во тековната година. Со насоките за подготовка на Предлог-буџетската пресметка за 2006 година, рокот за доставување е поместен до 31 август 2005 година, меѓутоа, најголем дел од буџетските корисници предлог буџетските пресметки ги доставиле по тој рок, по извршените ургенции поради ненавремено доставување. Има буџетски корисници кои Предлогот на буџетските пресметки го доставиле до Министерството за финансии со задоцнување од два месеци (Влада на Република Македонија и Служба за општи и заеднички работи на Владата на Република Македонија).

Доцнењето во подготовките и изготвувањето на Буџетот на Република Македонија, односно во изготвувањето и доставувањето на буџетскиот циркулар до буџетските корисници, во Министерството се објаснува со незавршените преговори со мисијата на Меѓународниот монетарен фонд до тој рок, што ја пролонгира целокупната постапка при изготвувањето на буџетите. Имено, поради аранжманот со Меѓународниот Монетарен фонд, редовно се врши усогласување на фискалната стратегија со политиката на Фондот. Имајќи предвид дека изготвувањето на фискалната стратегија е појдовна основа во процесот на изготвувањето на Буџетот, доцнењето на фискалната стратегија предизвикува доцнење во сите понатамошни фази.

**Препорака:**

При подготовките и изготвување на Буџетот на Република Македонија да се почитуваат законски пропишаните рокови според Законот за буџети. Доцнењето во доставувањето на Предлогот на буџетските пресметки, треба да повлекува определени санкции. Доцнењето од околу два месеци упатува на несериозност од страна на буџетските корисници, а се одразува на квалитетот на планирањето на Буџетот на Република Македонија во целост.

10.1.2. Вкупно лимитираниот износ утврден во буџетскиот циркулар како максимален износ на одобрени средства по функционални области (72,398,309 илјади денари) е помал од Буџетот за 2006 година (81,749,000 илјади денари), односно одобрениот буџет го надминува лимитот за 9,350,691 илјади денари, така што кај најголемиот дел од функционалните области (26) одобрениот буџет е поголем од лимитираниот износ, а кај седум функционални области одобрените средства се помали од лимитираниот износ. Констатираната разлика помеѓу лимитираниот износ и одобрениот Буџет го поставува прашањето за целисходност на оваа фаза во изготвување на Буџетот и функционалноста на истиот.

Според објаснувањето добиено од Министерството за финансии, при конципирањето на Предлог Буџетот на Република Македонија се тргнува од принципот на реалност, што значи планирање на приходите во износи кои реално можат да бидат реализирани и на расходите во износи што се неопходни за финансирање на соодветен обем и квалитет на јавните добра и услуги. Врз основа на вкупно проектираните приходи и расходи се планираат лимитите за одделни буџетски корисници, меѓутоа во периодот до конечното утврдување на Буџетот на Република Македонија доаѓа до поместувања (усогласување со ставовите на Меѓународниот монетарен фонд, усогласување со проекциите, дополнителни пресметки за одредени трошоци, амандманско одобрување на дополнителни средства), така што, се менуваат/зголемуваат одделни лимити или пак се наметнува потреба од намалување на одредени видови расходи.

**Препорака:**

Утврдените максимални износи на одобрени средства да се совпаѓаат со планираниот буџет за тековната година.

10.1.3. Согласно Законот, Министерството за финансии врши проверка на усогласеноста на предлогот на буџетските барања од аспект на утврдените максимални износи на одобрени средства за функционалната област на централната власт и фондовите, со насоките и упатствата содржани во Циркуларот, како и од аспект на ефикасноста, приоритетноста и рационалноста на барањето. Предлозите на буџетските барања кои не се во согласност со

насоките и упатствата содржани во Циркуларот, согласно Законот треба да се враќаат на усогласување. Усогласените буџетски барања, од носителот на функционалната област и раководителот на фондот се доставуваат до Министерството за финансии најдоцна во рок од седум дена од денот на враќањето на предлогот на буџетското барање.

Усогласувањето на предлог буџетите на корисниците со Министерството за финансии се врши со непосредно договарање, поради недостиг на време предизвикано од доцнењето во доставувањето на предлогот на буџетските барања. Наведеното овозможува еднострана корекција на предложениот буџет од страна на Министерството за финансии без согласност на корисникот. Според објаснувањата од Министерството за финансии усогласувањата не се вршат еднострано, односно се постигнува согласност со корисниците, меѓутоа, нема доказ дека постои заемна согласност за извршените корекции. Ваквиот начин на работа се објаснува со малиот број извршители во Секторот за буџет и големиот број буџетски корисници по еден извршител што не остава простор за спроведување на процедурата пропишана со закон.

**Препорака:**

Во Секторот за буџет да се изготват интерни процедури за целокупната постапка при изготвувањето и имплементацијата на Буџетот на Република Македонија.

10.1.4. Ревизијата утврди дека реализацијата на одобрените средства кај одделни буџетски корисници отстапува од буџетираните износи, што упатува на слабости во планираниот буџет. Кај 18 буџетски корисници реализацијата на одобрените средства е помала од планираниот буџет (ребаланс) за повеќе од 10% кај 11 буџетски корисници реализацијата е помала за 5-10%, а кај 29 буџетски корисници реализираниот просек е помал од одобрените средства за 1%. Во просек буџетските корисници потрошиле помалку за 991,252 илјади денари од одобрените средства со Буџетот за 2006 година. Истовремено, на крајот на 2006 година, се искажани 814, 348 илјади денари ненамирани обврски пренесени во 2007 година. Кај дел од буџетските корисници што искажуваат висок износ на ненамирани обврски, буџетот е реализиран во целост, што укажува на недоволно планирани буџетски средства, меѓутоа, поголемиот дел од буџетските корисници со неплатени обврски истовремено искажуваат неискористени буџетски средства, а има и такви кај кои што неискористените одобрени средства се поголеми од ненамирените обврски.

Слабостите во планирањето на потребните средства се потврдува и со големиот број пренамени во рамките на одобрените буџети. По извршениот ребаланс на Буџетот во ноември 2006 година, до крајот на годината се извршени 111 пренамени во вкупен износ од 510,602 илјади денари.

Извршените пренамени за кои што одобрување дава Министерството за финансии се во согласност со Законот за буџетите, меѓутоа, фактот што одделни буџетски корисници во период од неполни два месеци имаат извршени 5-10 пренамени на расходните ставки упатува на несоодветно планирање.

Увидот во предлогот на буџетските барања кај дел од буџетските корисници укажува на некавалитетно планирање, односно кај сосема мал број од нив, планираните расходи се образложени со реални активности планирани во текот на годината.

**Препорака:**

Министерството за финансии да иницира и спроведе обука заради едуцирање на лицата што во рамките на буџетските корисници го вршат планирањето на потребните буџетски средства.

10.1.5. Со одредбите на Законот за извршување на Буџетот за 2006 година е уредено дека буџетските корисници од централната власт се обврзани да реализираат најмалку 30% од планираните капитални расходи во нивните буџети во период од шест месеци по донесувањето на Буџетот. Неискористените средства до пропишаниот лимит, министерот за финансии е задолжен да ги пренесе во Функции на државата, како резерви за капитални расходи.

До крајот на јуни 2006 година 31 буџетски корисници реализирале помалку капитални расходи од обврската утврдена во Законот за извршување на Буџетот за 2006 година во вкупен износ од 307,648 илјади денари, што согласно законските одредби треба да биде пренесено во разделот Функции на државата, како резерви за капитални расходи. Министерот за финансии во 2006 година не извршил пренос на непотрошените средства за капитални расходи, за што ревизијата не доби образложение.

Трошењето на пренесените средства преку ставката резерви за капитални расходи во законот не е регулирано, така што, пренесувањето на непотрошените средства на оваа ставка може да значи блокирање на средствата до моментот на утврдување на критериуми за нивно трошење.

**Препорака:**

Да се преиспита ефектот од примената на овој член во законот и оправданоста на неговото постоење. Доколку Министерството за финансии цени дека со примената на овој член се зголемува ефектот од трошењето на капиталните средства, потребно е да се регулира начинот на користење на пренесените средства на ставката резерви за капитални расходи.

10.1.6. Во рамките на централниот буџет се планираат средства за непредвидени случаи како постојана и тековна буџетска резерва.

Планираните средства за непредвидени случаи се наменети за покривање на расходи во случај на виша сила, елементарни непогоди и други непредвидени случаи, како и за програми кои во текот на подготовката на буџетите не можеле да бидат планирани.

Увидот во потрошените средства од буџетската резерва укажува дека дел од нив се за намени коишто можеле да бидат однапред планирани, а за дел ревизијата не беше во можност да ја утврди намената (за финансиска поддршка на МРТВ износ од 101,200 илјади денари, за извршени услуги од експертска куќа и меѓународна адвокатска фирма од Швајцарија во вкупен износ од 65.017 илјади денари, за одржување на хигиена, обезбедување, ПП заштита и тековно одржување во износ од 12.500 илјади денари, кофинансирање на филм во износ од 8.001 илјади денари (во услови кога од редовно планираните средства во текот на 2006 година за снимање на филмот се потрошени 75,350 илјади денари), аконтација за судски трошоци на ИСС во Париз во врска со арбитражната постапка-5.911 илјади денари, за преземање на активности во врска со подготовката и спроведувањето на претстојните избори во 2006 во износ од 2.353 илјади денари, реализација на Проектот за олеснување на трговијата и транспортот во Југоисточна Европа (ТТФСЕ) - 1.593 илјади денари, трансфери за невладини организации и здруженија, вон од средствата доделени согласно годишните програми и законската регулатива.

Кај шест буџетски корисници со дополнително одобрување на средства од тековните резерви извршено е зголемување на нивните Буџети кое се движи од 2.1 до 15.6%

Владата согласно одредбите на Законот за буџетите одлучува за непредвидливите трошоци како и за програми кои во текот на подготовката на

Буџетот не можеле да бидат планирани. Меѓутоа, во дел од посочените случаи не се работи за непредвидливи трошоци, така што за покривањето на ваквите трошоци треба да одлучува Собранието на Република Македонија.

**Препорака:**

Поконкретно да се дефинираат исплатите од средствата на тековните резерви, особено во однос на програми кои во текот на подготовката на буџетите не можеле да бидат планирани. Во спротивно, постои можност за трошењето на се поголем износ на буџетски средства да одлучува Владата на Република Македонија наместо Собранието на Република Македонија.

Заради поголема транспарентност во трошењето на средствата на резервите, при носењето решенија од страна на Владата, односно министерот за финансии да се образложи намената на овие средства.

10.1.7. Извршувањето на Буџетот во значителен дел е регулирано со Програми за остварувањето на проекти од значење на државата (здравство, земјоделство и шумарство, заштита на децата, ученички и студентски стандард, развој на спорт и млади, капитални дотации до ЕЛС, субвенции за јавни претпријатија и други дејности). Користењето на овие средства се врши преку соодветните министерства кои се обврзани да изготват програми за користење на средства од Буџетот и ги достават до Владата на Република Македонија во рок од 30 дена од денот на објавувањето на Буџетот во "Службен весник на Република Македонија", при што кај дел од нив:

- ✓ Не е предвидена контрола на користењето на средствата и
- ✓ Не се бара изготвување на извештај за ефектот од користените средства.

Од околу 40 програми донесени во текот на 2006 година, само во 14 е утврдена обврска за изготвување извештаи или надзор над наменското користење на средствата. Ова е спротивно на буџетските начела, кои што бараат известувањето за извршување на Буџетот на Република Македонија да се заснова на начелата на транспарентност, одговорност, законитост, економичност, ефикасност и ефективност. Наведеното доведува до отсуство на отчетност и одговорност во користењето на средствата наменети за наведените програми.

**Препорака:**

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

**10.2. Неправилности во искажување на позициите во Билансот на состојба**

10.2.1. На крајот на 2006 година се евидентирани побарувања од банки за пласирани буџетски средства во периодот од 1996 до 2000 година за

кредитирање на правни лица, во износ од 792,691 илјади денари (Прилог бр.1). Во однос на претходната година искажан е пораст за 7% по основ на пресметана камата, додека вратените средства во Буџетот на Република Македонија изнесуваат 7,843 илјади денари, или само еден насто од вредноста на побарувањата на крајот на 2006 година (во 2005 година се наплатени 14,630 илјади денари, во 2004 година 5,292 илјади денари). Ова укажува дека состојбите во однос на наплатата на побарувањата се речиси непроменети, односно наплата на побарувањата речиси и да нема. Имајќи предвид дека кредитите дадени на крајните корисници се краткорочни (со рок на враќање од три месеци до една година), сите овие кредити требало да бидат вратени во Буџетот на Република Македонија пред неколку години. Во меѓувреме, над значителен дел од субјектите кои се крајни корисници на кредитите се отворени стечајни постапки или пак престанале да постојат, така што побарувањата од нив се обезвреднети, односно реалната вредност на овие побарувања е помала затоа што дел од нив се ненаплатливи. Според договорите склучени меѓу Министерството за финансии и банките, доколку корисниците на кредитите не ги измират обврските по одобрените кредити, по основ на главен долг и камата, во целост или делумно, банката нема обврска спрема Министерството за финансии за поврат на средствата. Банките единствено се обврзани инструментите за обезбедување на кредитот од корисниците да ги достават до Министерството за финансии. Овие инструменти никогаш не биле доставени до Министерството за финансии коешто во изминатите години нема пројавено активност за наплата на побарувањата.

Според објаснувањата од Министерството за финансии при ревизијата на годишната сметка за 2005 година, во тек е постапка за утврдување на вредноста на побарувањата заради покренување постапка за нивна наплата или отпишување. Истата констатација се повторува и при ревизијата на годишната сметка за 2006 година, меѓутоа, ревизијата го потврди сознанието дека освен воспоставената комуникација со банките за утврдување на вредноста на побарувањата и упатените писмени барања до дел од банките за поврат на средства, како и обраќањето до Јавното правобранителство на Република Македонија за презање активности и мерки за наплата на побарувањата, други активности не се преземени. Министерството за финансии не располага со податоци за текот на стечајните постапки, ниту пак за статусот на другите правни субјекти, заради утврдување на степенот на можната наплата. Впечатокот е, дека во рамките на Министерството за финансии недостига поголема професионалност и одговорност кои ќе предизвикаат поголема наплата на побарувањата (Прилог бр.1). Наведеното доведува до ерозија на буџетските средства.

### **Препорака:**

Да се определи секторот во чија надлежност е постапката за наплата на комисионите кредити дадени преку банките и да се назначи вработен, кој:

- ✓ ќе биде одговорен за целокупната документација поврзана со побарувањата по основ на комисиони кредити,
- ✓ ќе ја следи наплатата на побарувањата,
- ✓ ќе присуствува на собранијата на доверители,
- ✓ ќе воспостави комуникација со банките преку кои кредитите биле пласирани,
- ✓ да предлага соодветни активности за расчистување на побарувањата за коишто е утврдено дека се ненаплатливи,

- ✓ да се задолжи секторот/одговорното лице најмалку полугодишно да го известува министерот за финансии за ефектите од преземените активности.

Министерството за финансии, да иницира мерки (промена на законската регулатива) заради забрзување на стечајните постапки, со што голем дел од побарувањата на државата би добиле своја завршница.

10.2.2. На крајот на 2006 година се евидентирани побарувања од тутунски комбинати по основ на платени гаранции на домашни банки издадени во 2000 година и од други правни субјекти за платени кредити кон странски кредитори и по други основи во износ од 2,136,493 илјади денари (Прилог број 2). Во врска со побарувањата ревизијата го утврди следното:

- ✓ Не се следат стечајните и другите судски постапки од аспект на можноста за финансиско ефектуирање на побарувањата коишто се пријавени и признати. Голем дел од стечајните и други судски постапки се водат од 2003-2005 година, меѓутоа, не се добиени податоци за степенот на нивната завршеност и реалните можности за наплата на побарувањата;
- ✓ Не се искажани побарувања кои се пренесените од Алмако банка во стечај, на Македонската банка за подршка на развојот. Вредноста на овие побарувања поради нецелосна документација во Министерството за финансии не е квантифицирана од страна на ревизијата. Од Македонската банка за подршка на развојот се презентирани извештаи за годишните уплати на средства од страна на Алмако банка во стечај, меѓутоа, поради нерасполагање на податок за почетната состојба на пренесените средства, не е утврдена состојбата на 31.12.2006 година. Од банката не е добиена потврда за состојбата на крајот на 2006 година;
- ✓ Не се потврдени искажаните побарувања во износ од 282,589 илјади денари поради нецелосна и некомпетирана документација (АД Алумина, АД Алмако банка во стечај);
- ✓ За дел од побарувањата од тутунските комбинати обезбедени со рачна залога - тутун и признато од стечајниот управник како различно право на тутун не постои потврда за вредноста на тутунот во однос на квалитетот и квантитетот (не постои залиха или залихата е во значително помало количество). Заради разрешување на проблемот со заложенитот тутун, Владата на Република Македонија во декември 2006 година има формирано стручна комисија за контрола и процена на тутун, меѓутоа, ревизијата не доби сознанија за активностите на оваа комисија во текот на првото тромесечје од 2007 година;
- ✓ Во Министерството за финансии нема сознанија за преземените активности од страна на Бирото за стокови резерви и стечајните управници на коишто им е дадено овластување да ја извршат продажбата на заложенитот тутун. Од Бирото за стокови резерви во 2006 година во Буџетот на Република Македонија се уплатени 13,401 илјади денари за продаден тутун од Југотутун Пијанац-Делчево, меѓутоа, нема сознанија дали е продаден целокупниот износ на тутунот преземен од Југотутун Пијанац-Делчево и дали со овој износ треба да се надомести целокупното побарување;
- ✓ Во Министерството за финансии нема сознанија зошто не се донесени извршни судски решенија за присилна наплата во случаите кога постои правосилна судска одлука;
- ✓ Не се преземени активности за усогласување на побарувањата и нивна наплата од субјектите коишто се активни (ЈСП Скопје, Биро за стокови резерви, Македонска банка за подршка на развојот).



Наодите утврдени од страна на ревизијата во однос на побарувањата се непроменети во однос на наодите утврдени со ревизијата на финансиските извештаи за 2005 година. Во текот на 2006 година не се спроведени никакви активности за утврдување на реалните состојби и за надминување на негативните состојби. Исклучок е само целосното евидентирањето на побарувањата од јавните претпријатија од областа на комуналните и преземените активности за нивна наплата, но без ефект во наплатата.

Министерството за финансии како администратор на побарувањата повеќе години наназад нема преземено мерки за разрешување што условува нивно постојано и интензивно растење (извршените плаќања по основ на дадени државни гаранции за јавните комунални претпријатија и ЈП Македонски железници кои не се во можност да ги вратат странските кредити ги зголемија побарувањата за 63% во однос на крајот на 2005 година). Фактот што побарувањата се повеќегодишни и од правни субјекти што се или во стечај, или во неповолна финансиска ситуација, резултира со наплатата од само 2.4% од вкупните побарувања во 2006 година, односно со очекувања дека најголем дел од побарувањата нема воопшто да бидат наплатени и претставуваат загуба за државата.

Со оглед на фактот дека препораките на ревизијата од минатата година за надминување на негативните состојби не се спроведени, ревизијата повторно ги дава истите препораки, со оценка дека во Министерството за финансии немаат сознание за моменталната состојба на дел од побарувањата (со исклучок на јавните претпријатија).

**Препорака:**

- ✓ Да се формира работна група со претставници од секторите во Министерството за финансии (сектор за трезор, секторот за меѓународни финансии, сектор за управување со капитал) да ги преиспитаат сите евидентирани побарувања, со обезбедување документација за нивната почетна вредност и извршените промени (плаќања, пресметка на камати);
- ✓ Да се задолжи Секторот за управување со капитал да ги преиспита сите евидентирани побарувања, со обезбедување документација за нивната почетна вредност и извршените промени (плаќања, пресметка на камати);
- ✓ Да се утврди вредноста на побарувањето од Македонска банка за поддршка на развојот по основ на главница и камата;
- ✓ Да се утврди реалната состојба на побарувањата за кои што е искажано несогласување од страна на должниците;
- ✓ Да се направи попис од страна на стручни лица на обезбедувањата - рачен залог тутун, отстапен на Министерството за финансии од аспект на квалитетот и квантитетот на заложените тутун;
- ✓ Да се побара известување за преземените мерки за продажба на заложените тутун од страна на Бирото за стокови резерви и стечајните управници на коишто им е дадено овластување да ја извршат продажбата;
- ✓ Да се утврди зошто не се донесени извршни судски решенија во случаите кога постои правосилна судска одлука;

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

12. Според наше мислење, освен за изнесеното во точката 10.2 финансиските извештаи ја претставуваат вистинито и објективно, во сите значајни аспекти финансиската состојба на Буџетот на Република Македонија под 31 декември 2006 година и резултатот на финансиските активности за годината која завршува со тој датум.

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

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

**15. Ревизијата смета за неопходно да укаже на следното:**

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

- ✓ Капиталните средства, сопственост на Република Македонија не се евидентирани во сметководството и не се искажани во Билансот на состојба на Буџетот на Република Македонија со состојба на ден 31.12.2006 година. Со донесувањето на Законот за користење и располагање со стварите на државните органи оваа обврска е пренесена на Државниот завод за геодетски работи;
- ✓ Вложувања во домашни правни субјекти;

15.2. Основниот буџет на Република Македонија, за којшто Министерството за финансии изготвува завршна сметка и ја доставува до надлежните органи до 28 февруари согласно Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници е дефиниран како годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства со буџетот за финансирање на основните надлежности на буџетските корисници. Во оваа завршна сметка не се содржани буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности коишто заедно со основниот буџет го сочинуваат Централниот буџет на Република Македонија. Од друга страна, во Законот за буџетите е уредено дека: Министерот за финансии најдоцна до 31 мај до Владата на Република Македонија ја доставува завршната сметка на Буџетот на Република Македонија на која претходно е извршена ревизија од Државниот завод за ревизија, како и извештајот на овластениот државен ревизор заедно со коментарите на Министерството за финансии. Буџетот на Република Македонија како годишен план на приходи и други приливи и одобрени средства ги вклучува централниот буџет и буџетите на фондовите.

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

---

- ✓ Вкупните финансиските средства на Буџетот на Република Македонија, (приходи наплатени од органи, приходи остварени од самофинансирачки активности, од донации и кредити), и
- ✓ Буџетите на фондовите.

16. Вкупниот ефект од прифатените и спроведени корекции од страна на субјектот во текот на ревизијата е зголемување на средствата и изворите во Билансот на состојбата за 59,520 илјади денари, што произлезе од извршеното усогласување со деловните банки по основ на комисионите кредити.

17. Преземени мерки во врска со наодите од ревизорскиот извештај за извршената ревизија на финансиските извештаи за 2005 година:

17.1. Во однос на наодот дека трансакциите евидентирани во сметководствената евиденција не се целосно поткрепени со соодветни документи и препораката за изготвување на акт со којшто ќе се регулира обврската на сите сектори за доставување на целокупната документација за активностите што имаат одраз врз финансиското работење до одделението за буџетско сметководство, е утврдено дека, во дел од секторите во Министерството за финансии се воспоставени пишани процедури за текот на движење на документите, начинот на нивната контрола и реализација (сектор за трезор, сектор за јавен долг). Воспоставените процедури, придонесуваат кон обезбедување сметководствени документи како писмен доказ за настанатите финансиски промени и истовремено со нив се врши разграничување на должностите и одговорностите на вработените, што го зајакнува нивото на контрола во работењето. Меѓутоа, во дел од секторите сеуште не се утврдени процедури за текот на документацијата, така што, одделението за буџетско сметководство нема поткрепа на финансиските трансакции, особено во приходниот дел на остварување на буџетот и преземените активности што предизвикуваат побарувања и обврски на Буџетот на Република Македонија.

17.2. Во однос на остварените приходи на Буџетот на Република Македонија по основ на наплата на надоместоци од издадени концесии, ревизијата во 2006 година утврди поделеност на надлежностите на државните органи во однос на доделувањето концесии, склучувањето на договори и плаќањето на обврските од страна на концесионерите, што создава потешкотии во следењето на реалноста на наплатените приходи и немање целосен увид во исполнувањето на обврските на концесионерите кон државата.

Заради подобрување на наплатата на приходите по овој основ и за следење на исполнување на обврските на концесионерите, секторот за трезор, одделение за наплата на приходите, во октомври 2006 година побара од надлежните министерства и органи да достават податоци за сите склучени договори со физички и правни лица, со цел создавање на единствена база на податоци во државата преку која што ќе се следи редовноста на плаќањата, меѓутоа, и по ургенцијата во месец ноември 2006 година такви податоци не се доставени. Проблемот е актуелизиран на седница на Комитетот за следење на наплатата на приходите на Буџетот во Република Македонија којшто започна со работа во декември 2006 година, но до завршувањето на ревизијата овие податоци не се обезбедени. Во Министерството за финансии се на мислење дека податоците може да се обезбедат со донесувањето на Законот за концесии во којшто е предвидено воспоставување единствен регистар за издадени концесии по сите основи.

Скопје, 30/05/2007 година

Овластен државен ревизор

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

**БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2006**

Опис на позицијата	Образложение	во 000 Ден.	
		2006	2005
<b>Приходи</b>			
Даночни приходи	3.1.1	58,915,903	55,024,034
Неданочни приходи	3.1.2	5,601,681	5,420,465
Капитални приходи	3.1.3	19,802,924	2,028,013
Трансфери и донации	3.1.4	16,111,777	5,676,506
Домашно задолжување	3.1.5	2,018,000	1,538,911
Задолжување во странство		0	12,319,423
Продажба на хартии од вредност	3.1.6	703,536	88,770
Приходи од отплата на заеми	3.1.7	433,320	0
<b>Вкупно приходи</b>		<b>103,587,141</b>	<b>82,096,122</b>
<b>Расходи</b>			
<b>Тековни расходи</b>			
Плати, наемнини и надомести	3.2.1.1	22,223,839	21,655,526
Резерви и недефинирани расходи	3.2.1.2	318,354	182,694
Стоки и услуги	3.2.1.3	7,626,964	7,069,429
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	3.2.1.4	13,823,207	13,950,459
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	3.2.1.5	2,076,069	812,347
Каматни плаќања	3.2.1.6	2,814,146	2,323,383
Субвенции и трансфери	3.2.1.7	4,744,535	2,692,618
Социјални бенефиции	3.2.1.8	3,862,747	4,171,031
<b>Вкупно тековни расходи</b>		<b>57,489,861</b>	<b>52,857,487</b>
<b>Капитални расходи</b>	3.2.2.	<b>6,074,260</b>	<b>6,482,083</b>
<b>Отплата на главница</b>	3.2.3.	<b>18,710,887</b>	<b>7,227,113</b>
<b>Вкупно расходи</b>		<b>82,275,008</b>	<b>66,566,683</b>
<b>Суфицит (вишок) на приходи</b>		<b>21,312,133</b>	<b>15,529,439</b>
<b>Распределба на суфицит (вишок) на приходи</b>			
Дел од суфицитот (вишокот) на приходи за пренос во наредна година		21,312,133	15,529,439
<b>Вкупно распоред на вишок на приходи</b>		<b>21,312,133</b>	<b>15,529,439</b>

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

**БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31 ДЕКЕМВРИ**

<b>Опис на позицијата</b>	<b>Образложение</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>
<b>Актива</b>			
<b>Тековни средства</b>			
Парични средства	4.1.1.1	21,312,133	17,007,016
Побарувања	4.1.1.2	2,136,494	1,309,478
Краткорочни пласмани, кредитирање и позајмување	4.1.1.3	817,821	766,144
Активни временски разграничувања	4.1.1.4	4,733,684	2,991,647
<b>Вкупно тековни средства</b>		<b>29,000,132</b>	<b>22,074,285</b>
<b>Капитални средства и долгорочни пласмани</b>			
Долгорочни пласмани	4.1.2.1	1,519,672	1,492,457
<b>Вкупно капитални средства</b>		<b>1,519,672</b>	<b>1,492,457</b>
<b>Други долгорочни кредити и заеми и дефицит на буџетот</b>	4.1.3.1	75,647,111	50,175,861
<b>Вкупна актива</b>		<b>106,166,915</b>	<b>73,742,603</b>
<b>Пасива</b>			
<b>Тековни обврски</b>			
Краткорочни обврски по основ на хартии од вредност	4.2.1.1	4,725,150	2,949,549
Пасивни временски разграничувања	4.2.1.2	24,274,982	19,124,736
<b>Вкупно краткорочни обврски</b>		<b>29,000,132</b>	<b>22,074,285</b>
<b>Обврски по долгорочни кредити и заеми</b>			
Обврски по долгорочни кредити и заеми спрема домашни лица	4.2.2.1	30,283,544	0
Обврски по долгорочни кредити и заеми спрема странски лица	4.2.2.2	45,363,567	50,175,861
<b>Вкупно долгорочни обврски</b>		<b>75,647,111</b>	<b>50,175,861</b>
<b>Извори на капитални средства</b>			
Државен јавен капитал	4.2.3.1	1,519,672	1,492,457
<b>Вкупно извори на капитални средства</b>		<b>1,519,672</b>	<b>1,492,457</b>
<b>Вкупна пасива</b>		<b>106,166,915</b>	<b>73,742,603</b>



**РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**  
**ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА**

**Број 1005-222/13**  
**Скопје, 22.06.2007 година**

Врз основа на член 23 став 7 и 8 од Законот за државна ревизија („Службен весник на РМ“ број 65/1997, 70/2001, 31/2003, 19/2004, 70/2006 година) од Министерството за финансии добиен е приговор по Конечниот извештај за извршена ревизија на финансискиот извештај за 2006 година кај Буџетот на Р.М., број 07-22256/1 од 11/06/2007 година.

**РЕШЕНИЕ**

По поднесен приговор на Конечниот извештај

1. Приговорот на точките 10.1.1, 10.1.2, 10.1.3, 10.1.4, 10.1.5, 10.1.6, 10.1.7, 10.2.1. и 10.2.2. од Конечниот извештај за извршената ревизија на финансиските извештаи за 2006 година кај Буџетот на Р.М. не се прифаќа.
2. Ова решение влегува во сила со денот на објавувањето.

**Образложение**

Образложение за неприфаќање на приговорите на точките 10.1.1, 10.1.2, 10.1.3, 10.1.4, 10.1.5, 10.1.6, 10.1.7, 10.2.1. и 10.2.2. е следната:

1. Според содржината на текстот кој се однесува на точките 10.1.1, 10.1.2, 10.1.4. и 10.1.7. се работи за дополнителни објаснувања, односно коментари, а не приговор од страна на одговорното лице на буџетскиот корисник, така што остануваат констатациите дека: подготовките и изготвувањето на Буџетот на Република Македонија доцнат во сите фази на изготвување, одобрениот буџет е нецелисходен во однос на одобрените лимитирани средства во поголеми износи, нецелосна реализација на одобрените буџети кај одделни буџетски корисници, во услови кога се евидентирани неизмирени обврски спрема добавувачите, како и невоспоставени контроли и неизготвување на извештаи за користење на средства кај одделни Програми за остварување на проекти од значењето на државата.
2. Приговорот на точката 10.1.3. кој се однесува на начинот на усогласување на предлог буџетите на корисниците со Министерството за финансии, а кој се врши со непосредно договарање, ревизијата останува на првичната констатација наведена во Конечниот извештај, дека е извршена еднострана корекција на предложениот буџет од страна на Министерството за финансии, без согласност од корисникот. Според

објаснувањата од Министерството за финансии, усогласувањата не се вршат еднострано, односно се постигнува согласност со корисниците, меѓутоа, нема доказ дека постои заемна согласност за извршените корекции. Ваквиот начин на работа се објаснува со малиот број извршители во Секторот за буџет и големиот број буџетски корисници по еден извршител што не остава простор за спроведување на процедурата пропишана со закон.

3. Приговорот на точката 10.1.5. не се прифаќа и ревизијата останува на констатацијата наведена во Конечниот извештај. Имено, Со одредбите на Законот за извршување на Буџетот за 2006 година е уредено дека буџетските корисници од централната власт се обврзани да реализираат најмалку 30% од планираните капитални расходи во нивните буџети во период од шест месеци по донесувањето на Буџетот. Неискористените средства до пропишаниот лимит, министерот за финансии е задолжен да ги пренесе во Функции на државата, како резерви за капитални расходи.  
Трошењето на пренесените средства преку ставката резерви за капитални расходи во законот не е регулирано, така што, пренесувањето на непотрошените средства на оваа ставка може да значи блокирање на средствата до моментот на утврдување на критериуми за нивно трошење.
4. Приговорот на точката 10.1.6. не се прифаќа и ревизијата останува на констатацијата наведена во Конечниот извештај. Во рамките на централниот буџет се планираат средства за непредвидени случаи како постојана и тековна буџетска резерва. Планираните средства за непредвидени случаи се наменети за покривање на расходи во случај на виша сила, елементарни непогоди и други непредвидени случаи, како и за програми кои во текот на подготовката на буџетите не можеле да бидат планирани. Владата согласно одредбите на Законот за буџетите одлучува за непредвидливите трошоци како и за програми кои во текот на подготовката на Буџетот не можеле да бидат планирани. Меѓутоа, во дел од случаите наведени во Конечниот извештај не се работи за непредвидливи трошоци, така што за покривањето на ваквите трошоци треба да одлучува Собранието на Република Македонија.
5. Приговорот на точката 10.2.1. не се прифаќа и ревизијата останува на констатацијата дека за евидентираниите побарувања од банки за пласирани буџетски средства во периодот од 1996 до 2000 година, освен воспоставената комуникација со банките за утврдување на вредноста на побарувањата и упатените писмени барања до дел од банките за поврат на средства, како и обраќањето до Јавното правобранителство на Република Македонија за преземање активности и мерки за наплата на побарувањата, други активности не се преземени. Министерството за финансии не располага со податоци за текот на стечајните постапки, ниту пак за статусот на другите правни субјекти, заради утврдување на степенот на можната наплата.
6. Приговорот на точката 10.2.2. не се прифаќа и ревизијата останува на констатациите наведени во Конечниот извештај, а кој се однесува за евидентираниите побарувања од тутунски комбинати по основ на платени гаранции на домашни банки издадени во 2000 година и од други правни субјекти за платени кредити кон странски кредитори, при што:

- ✓ Не се следат стечајните и другите судски постапки од аспект на можноста за финансиско ефектуирање на побарувањата коишто се пријавени и признати;
- ✓ Не се искажани побарувања кои се пренесените од Алмако банка во стечај, на Македонската банка за поддршка на развојот. Вредноста на овие побарувања поради нецелосна документација во Министерството за финансии не е квантифицирана од страна на ревизијата;
- ✓ Не се потврдени искажаните побарувања во износ од 282,589 илјади денари поради нецелосна и некомпетирана документација (АД Алумина, АД Алмако банка во стечај) ;
- ✓ За дел од побарувањата од тутунските комбинати обезбедени со рачна залога - тутун и признато од стечајниот управник како различно право на тутун не постои потврда за вредноста на тутунот во однос на квалитетот и квантитетот ;
- ✓ Во Министерството за финансии нема сознанија за преземените активности од страна на Бирото за стокови резерви и стечајните управници на коишто им е дадено овластување да ја извршат продажбата на заложенитот тутун. Од Бирото за стокови резерви во 2006 година во Буџетот на Република Македонија се уплатени 13,401 илјади денари за продаден тутун од Југотутун Пијанац-Делчево, меѓутоа, нема сознанија дали е продаден целокупниот износ на тутунот преземен од Југотутун Пијанац-Делчево и дали со овој износ треба да се надомести целокупното побарување;
- ✓ Во Министерството за финансии нема сознанија зошто не се донесени извршни судски решенија за присилна наплата во случаите кога постои правосилна судска одлука;
- ✓ Не се преземени активности за усогласување на побарувањата и нивна наплата од субјектите кои што се активни (ЈСП Скопје, Биро за стокови резерви, Македонска банка за поддршка на развојот.

Согласно горенаведеното, се одлучи како во диспозитивот на ова Решение.

**Главен државен ревизор**  
**Д-р Драгољуб Арсовски**