РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Бр. 1103-424/8

Скопје, 27.07.2007 година

ДРЖАВНА ИЗБОРНА КОМИСИЈА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на финансиските извештаи на Државна изборна комисија – средства од Буџетот на РМ, за 2006 година, кои се прикажани на страните од 9 до 11.

2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 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 9 од Законот за државна ревизија.

3. Извршена е ревизија и е издаден извештај за работењето во 1999 година кога Државната изборна комисија (во понатамошниот текст ДИК) била во состав на Собранието на РМ. Со отварањето на разделот на ДИК во Буџетот на РМ со посебна сметка во трезорот, Државниот завод за ревизија нема вршено ревизија.

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

   - Јован Јосифовски – претседател од 14.04.2006 година,
   - Биљана Стојановска – генерален секретар.

5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој Конечен извештај, прикажан на страните 1 до 8 и да дадат мислење за финансиските извештаи од точка 1, засновано на извршената ревизија.

6. Ревизијата од точка 1 на овој Извештај е планирана и извршена во периодот од 21.05. 2007 година до 29.06. 2007 година, од страна на ревизорски тим на Државниот завод за ревизија.

7. Цел на ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај е да овозможи ревизорот да изрази мислење:
   - дали финансиските извештаи вистинито и објективно ја искажуваат финансиската положба и резултатот на финансиските активности во согласност со применетата законска регулатива и
   - дали е остварено законско и наменско користење на средствата кои претставуваат државни расходи.

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

9. Ревизијата е извршена во согласност со Стандардите за Државна Ревизија на Меѓународната организација на Врховните Ревизорски Институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во Република Македонија при вршењето на државната ревизија. 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 извештај, давање општа оценка за презентацијата на финансиските извештаи и давање оценка за конкретни финансиски трансакции. Веруваме дека извршената ревизија ни обезбедува разумна основа за изразеното мислење.

10. На ден 23.07.2007 година под архивски број 1104 - 424/7 добиени се забелешки и укажувања по Претходниот извештај за извршена ревизија на Државната изборна комисија - средства од Буџетот на РМ, за 2006 година. Забелешките се разгледани од страна на овластениот државен ревизор при што е констатирано дека наодите и препораките дадени во точките 10.1. и 10.2. се целосно прифатени од страна на Државната изборна комисија а за наодите искажани во точката 10.3. Државната изборна комисија писмено ги објаснува причините, оправданоста и превземените мерки за констатираните состојби без доставени нови докази, што не доволен основ за оспорување, поради што истите не се прифатени.

11. Со ревизијата на финансиските извештаи за 2006 година, дадени како составен дел на овој Конечен извештај, ревизијата го констатита следното:

11.1. **Системски слабости**

11.1.1. Ревизијата утврди неусогласеност помеѓу Изборниот законик и Законот за персонален данок на доход во делот кој се однесува на ослободување на обврските за пресметување на даноци и такси за дејствијата, актите, поднесоците и другите списи во врска со спроведувањето на изборите, во изборната постапка, печатењето на гласачките ливчиња и набавка и увоз на изборен материјал.

Имено, согласно членот 11 од Изборниот законик, сите дејствија и акти на државните органи, сите поднесоци и докази во врска со евиденцијата на избирачкото право се ослободени од такси и данок, при што не е нагласено за каков вид данок се однесува ослободувањето. Во истиот член е регулирано дека Министерот за финансии треба да донесе прописи со кои на единствен начин ќе го уреди постапувањето при оданочување со данок на додадена вредност на прометот на гласачките ливчиња и изборниот материјал потребен за спроведување на изборите, пропис кој до денот на ревизијата не е донесен. Непрецизираниот данок и недонесените подзаконски акти имаат влијание на следното:

- Не е применет единствен начин на третирање на данокот на додадена вредност од добавувачите на материјали потребни за спроведување на изборите, односно дел од нив во фактурите за набавка го имаат пресметано данокот на додадена вредност кој ДИК не го плаќал а дел иако се ДДВ обврзници не го пресметувале,
- За потребите на парламентарните избори во 2006 година, за надоместоци на ангажираните физички лица во изборните органи на општинските изборни комисии (во понатамошниот текст ОИК), исплатени се 56,813 иљади денари а на лицата ангажирани во помошните тела на

ДИК 12,500 илјади денари или вкупно 69.313 илјади денари, за кои надоместоци ДИК нема пресметано и платено Персонален данок на доход повикувајќи се на горе посочената одредба од Изборниот законик.

Ревизијата е на мислење дека поради тоа што Изборниот законик не ги прецизира даноците од кои се ослободуваат изборните дејствија согласно кој ДИК постапувала и тоа што Законот за Персонален данок на доход во членот 6 не ги ослободува од данок примањата на физичките лица ангажирани по овој основ, создадени се услови за различни толкувања на законската регулатива.

11.1.2. Ревизијата констатира недореченостите во Изборниот законик и Законот за државни службеници кои не го прецизираат статусот на заменик генералниот секретар на ДИК. Во составот на стручната служба на ДИК именувани се две лица генерален секретар и заменик генерален секретар. Согласно Изборниот Законик генералниот секретар има статус на државен службеник а статусот на заменик генералниот секретар не е регулиран, ниту Законот за државни службенци предвидува работно место заменик генерален секретар.
Оваа состојба е нереална имајки предвид дека генералниот секретар како повисоко звање има статус на државен службеник согласно двата закона, а заменик генералениот секретар во услови на непрецизна законска регулатива има статус на именувано лице со повисок коефициент на плата.

Препораки и мерки

1. Да се покрене иницијатива до Министерството за финансии со цел министерот да донесе поблиски прописи за начинот на постапување при оданочувањето со данок на додадена вредност за набавките на стоки и услуги во изборениот процес. Во соработка со надлежните државни органи и институции да се превземат конкретни мерки и дејствија во насока на допрецизирање на одредбите од Изборниот законик и Законот за персонален данок на доход, како и за примената на персоналниот данок на доход кај надоместоците на физичките лица - учесници во изборниот процес.

2. Одговорните лица во ДИК да превземат мерки и активности за дорегулирање на законските решенија на статусот на заменик генералниот секретар на ДИК.

11.2. Систем на интерни контроли

11.2.1. Со донесувањето на Изборниот законик во март 2006 година утврдени се органите за спроведување на изборите во РМ, составот и стручната служба на ДИК и дадени се права и обврски за самостојно функционирање на ДИК како нов државен орган со обезбедени финансиски средства од Буџетот на РМ.
Со увид во Правилникот за систематизација на работните места ревизијата констатира дека за извршување на надлежностите на ДИК предвидени се 36 извршители а поради не обезбедени финансиски средства во буџетот за плати и придонеси за нови вработувања во 2006 година пополнети се 9 работни места. Недоволната кадровска екипираност е посебно изразена во Одделението за кадровски и финансиско - материјални работи кое е пополнето само со еден извршител, дипломиран правник. Финансиско - материјалното работење и изготвувањето на годишните сметки, ДИК ги

има доверено на стручна служба од друг државен орган надвор од седиштето на ДИК.

Поради горе посочената состојба во ДИК не се воспоставени интерни контроли и разграничување на должностите на работните задачи во периодот на спроведувањето на парламентарните избори во 2006 година што придонело дел од финансиското работење да е спротивно на Законот за буџети, Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници и Законот за платен промет и тоа:

- Не е воспоставена редовна внатрешна сметководствена контрола на финасиските трансакции;
- Не е извршено буџетирање по ставки на потребните финансиски средства по ОИК на средствата потребни за надоместоци, матерјални трошоци и трошоци за превоз;
- Нема задолжено лице за работа со готовина, паричните средства во благајната се подигани од надворешни лица ангажирани во помошните тела на ДИК а при исплатата не се изготвувани документи за исплата (каса исплати) со што би се потврдила нивната веродостојност,
- Исплаќани сесредства буџетирани на не соодветни ставки. Од ставката патни расходи во вкупен износ од 776 илјади денари исплатени се во готово придонеси за здраствено осигурување за месец јули и август 2006 година во износ од 176 илјади денари и без Одлука на ДИК префрлени се средства на сметката на Комерцијална Банка во вкупен износ од 600 илјади денари;
- За потребите на парламентарните избори во 2006 година потрошени се бонови за бензин набавени со „верна“ картички во вкупен износ од 290 илјади денари од кои 173 илјади денари се потрошени од едно лице без да е воспоставена соодветна евиденција на потрошокот на горивото (патни налози, километржа и сл.) поради што ревизијата не се увери дали вкупните расходи направени за горивото се за службени цели;
- ДИК префрлила средства во вкупен износ од 11,317 илјади денари за материјални расходи на сметките во деловните банки на 84 – те ОИК. Трансферот целосно е евидентиран како расход а трансакциите на сметките на ОИК не се сметководствено евидентирани ниту од страна на стручната служба е извршено контрола на финансиските извештаи и на доставената документација, освен кај комисиите кои побарале дополнителни средства за покривање на расходите. Незаконитостите на документацијата доставена од страна на ОИК се дадени во точката 10.3.4. од ревизорскиот извештај;
- Остатокот на парични средства од сметките на ОИК, кои во април 2007 година изнесуваат 1,082 илјади денари не се вратени во Буџетот на РМ. Во текот на ревизијата преземени се активности за враќање на средствата во Буџетот на РМ;
- Не воспоставениот контролен систем е присутен и во исплатата на надоместоци на учесниците во изборниот процес. Согласно Изборниот законик на РМ, за потребите на парламентарните избори во 2006 година, ДИК со Одлука има именувано членови на 84 Општински изборни комисии низ РМ составени од десет членови од редот на вработените во државната, општинската и јавната администрација или во изборниот процес учествувале над 840 лица. За исплата на надоместок на овие членови, ДИК има донесено акти кои содржат различни критериуми и параметри во зависност од тоа дали се работи за претседател, заменик или член на општинска изборна комисија, дали се работи за ОИК до 50, до 100 или над 100 избирачки места за кои лица надоместокот е одреден од 2 до 6 просечни месечни плати.

Ревизијата не доби на увид пресметка и вкупен преглед за секоја ОИК по лица со кој би се потврдила точноста на извршените пресметки по кои ДИК има донесено Одлуки за исплата на надоместоци префрлени на сметките на ОИК во вкупен износ од 24,161 илјади денари.

Препораки и мерки

1. Претседателот на ДИК да превземе конкретни мерки и тоа:
   - За соодветно кадровско пополнување и доекипирање на секретарјатот на ДИК, посебно во одделението за кадровски и финансиско - материјални работи со што би се зајакнал целокупниот контролен систем на финансиското работење;
   - За воведување на систем на сметководствена евиденција кој ќе овозможи целосно евидентирање на сите финансиски трансакциите на редовната сметка на ДИК и на 84-те сметки на ОИК;
   - Да донесе акт кој ќе го регулира начинот на ракување и користење на службените возила на ДИК, висината и начинот на признавање на потрошеното гориво во изборен процес со што би се избегнале можните злоупотреби.

11.3. Ненаменско и незаконско користење на средствата

11.3.1. Ревизијата констатира дека иако ДИК како буџетски корисник од прв ред со сметка отворена во трезорот на РМ, за потребите на парламентарните избори во 2006 година, префрлила парични средства на своја сметка во Комерцијална Банка АД во износ од 15,839 илјади денари, спротивно на Законот за буџетите. Ревизијата не се увери во законското и наменско користење на овие средства од следните причини:

- Трансакциите на банковите изводи во Комерцијална банка не се евидентирани во сметководствената евиденција на ДИК;
- Средствата од сметката се подигани во готово од неколку надворешни лица ангажирани во помошните тела;
- Поради недоволно буџетирани средства за плати и надоместоци во буџетот од оваа сметка исплатени се во готово плати на вработените за јули и август, храна и превоз за септември во износ од 1,106 илјади денари кои средства по подигањето на платите од трезор се вратени на сметката во Комерцијална Банка АД;
- Исплатени се надоместоци во готово на физички лица ангажирани во помошните тела на ДИК (лица вработени во државни органи) во вкупен износ од 12,500 илјади денари без соодветно поткрепувачка документација и без поединечна пресметка на надоместокот по лице поради што ревизијата не се увери во реалноста на направените расходи;
- Паричните средства на сметката во Комерцијална банка АД. на 31.12.2006 година во износ од 3,930 илјади денари не се вратени во Буџетот на РМ. Во текот на ревизијата преземени се мерки за затварање на сметката и враќање на средствата во Буџетот на РМ.

- Ваквиот начин на работење без воспоставен контролен систем на располагање со готовината и нецелосно и несоодветно евидентирање на финансиските трансакции е спротивен на Законот за буџети, Законот за

сметководството на буџетите и буџетските корисници, Законот за платен промет и има за ефект незаконски потрошени средства.

11.3.2. ДИК исплатила средства во вкупен износ од 343 илјади денари за прекувремена работа на државните службеници вработени во стручната служба за време на изборниот процес во периодот од април до јуни 2006 година. Исплатата на надоместоците е во спротивност со одредбите од глава IV - Систем на плати и надоместоци на плати од Законот за државни службеници чија примена е одложена од 01.01.2007 година поради што средствата не се избуџетирани на позицијата плати и надоместоци туку се исплаќани од позицијата патни расходи што е спротивно на Законот за буџети. Перманентното одлагање на примената на оваа одредба од Законот за државни службеници ја доведува во прашање законската исплата на надоместоци за вонредното ангажирање на државните службеници, кое што право засега го користат согласно Законот за работните односи.

11.3.3. Ревизијата констатира дека ДИК има исплатено и евидентирано аванси за службен пат во вкупен износ од 504 илјади денари кои по завршеното патување не се оправдани и затворени од страна на лицата кои патувале. Евидентирањето на расходи без поткрепувачка документација (патни налози) е во спротивност со Законот за сметковоство за буџетите и буџетските корисници и Уредбата за издатоците за службени патувања и селидби во странство што на органите на државната управа им се признаваат во тековни трошоци и остава можност за времено финансирање на лицата кои ги подигнале авансите.

11.3.4. Ревизијата не се увери во основот и критериумот на исплатените надоместоци во готово на членовите од претходниот состав на ДИК во вкупен износ од 540 илјади денари. Исплата е извршена врз основа на донесена Одлука која се повикува на член од Законот за пратеници во Собранието на РМ кој не го регулира основот на исплата. Од приложената документација во благајната не може да се утврди фактички извршената работа за која се исплатени средствата ниту во прилог е приложена поединечна пресметка на износот по лице.

11.3.5. ДИК нема донесено акт за видот и висината на издатоците кои се признаваат како материјални расходи на ОИК поради што истите за парламентарните избори во 2006 година не се јасно прецизирани и утврдени. Со увид во финансиските извештаи и документацијата доставена од ОИК ревизијата ги констатира следните незаконитости:

- Постои разновидност во начинот на изготвување на финансиските извештаи, прегледите, висината и начинот на покривање на расходите кои се признаваат како материјален расход, поради што е отежната контролата на законското и наменско трошење на средствата;
- Дел од ОИК ја немаат доставено целокупната документација од исплатените средства до ДИК (банкови изводи, благајнички дневници и списоци на исплатени надоместоци);
- Најголем дел од сметкопотврдите не се потпишани и одобрени од претседателите на ОИК;

- Од средствата за матерјални расходи исплаќани се надомести за дополнително ангажирани физички лица во изборниот процес;
- Склучувани се и исплаќани договори за дело без утврдени еднакви критериуми за висината на извршената услуга;

- Вршени се набавки на ситен инвентар за кои не се изготвени пописни листи ниту истите се евидентирани во евиденцијата на ДИК;
- Дел од документација на ОИК е сеуште во затворени пликови што укажува дека истата не е проверена и одобрена од одговорни лица во ДИК;
- Дел од ОИК исплатувале дополнителни надоместоци на членовите на ОИК: за дежурства, дневници без ивршени патувања (за формирање на избирачки одбори), дневници за патувања до избирачките места, дневници за патувања до ДИК, иако согласно донесените акти на членовите им е исплатен надоместок за изборниот процес а трошоците за храна и гориво им се надоместени. Ваквиот различен начин на признавање на расходите ги става во нерамноправна положба членовите на ОИК кои не подигале средства по овој основ;
- Кај поголем дел од ОИК не е воспоставено благајничко работење и соодветни документи за исплата, поради што ревизијата не се увери во веродостојноста на исплатената готовина;
- Кај дел од набавките не е постигната транспарентност согласно Законот за јавни набавки иако набавката ја поминува вредноста од 3000 евра или се плаќани набавки на стоки и услуги во готово над 100 евра спротивно на Законот за платен промет.

Препораки и мерки

1. Одговорните лица во ДИК да преземат соодветни мерки, работењето и финансиските трансакции да ги усогласат согласно Законот за буџетите, Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници и Упатството за начинот на трезорско работење со што би се постигнала целосна веродостојнот и законитост на сметководствената документација.

2. ДИК да превземе мерки и активности во соработка со Министерството за финансии за усогласување на законската регулатива во врска со исплатата на надоместоците за прекувремена работа.

3. Да се почитува Уредбата за издатоците за службени патувања и селидби во странство што на органите на државната управа им се признаваат во тековни трошоци.

4. ДИК да превземе мерки и активности исплатата на надоместоци по било кој основ да е во согласност со законската регулатива.

5. ДИК да донесе Правилник и Упатство со утврдени критериуми за признавање на материјалните расходи на ОИК во процесот на спроведување на изборите во согласност со Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, и Законот за извршување на буџетот. Ревизијата препорачува за единствена и целосна контрола на направените расходи кај ОИК во изборен процес да се изготват унифицирани формулари и обрасци во кои ќе бидат внесени расходите кои се прават за време на изборите.

12. Според наше мислење, поради пропустите во системот на интерни контроли искажани во точката 11.2 и значајноста на прашањата изнесени во точката 11.3. ние не изразуваме мислење за финансиските извештаи на Државна изборна комисија – средства од Буџетот на РМ, под 31 Декември 2006 година и резултатот

од финансиските активности за годината која завршува со тој датум согласно важечката законска регулатива.

13. Според наше мислење, поради значајноста на прашањата изнесени во точките 11.2 и 11.3. кај Државна изборна комисија – средства од Буџетот на РМ, ние не изразуваме мислење за законското и наменско користење на средствата во финансиските трансакции кои претставуваат државни расходи за 2006 година.

Скопје, 27.07.2007 година **Овластен државен ревизор**

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2006 ГОДИНА

во 000 денари

Опис на позицијата	2006	2005
Приходи		
Трансфери и донации	155.918	146.923
Вкупно приходи	**155.918**	**146.923**
Расходи		
Тековни расходи		
Плати, наемнини и надоместоци	8.509	126
Резерви и недефинирани расходи	0	13.552
Стоки и услуги	142.901	128.235
Вкупно тековни расходи	**151.410**	**141.913**
Капитални расходи		
Капитални расходи	4.508	5.010
Вкупно капитални расходи	**4.508**	**5.010**
Вкупно расходи	**155.918**	**146.923**

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ

во 000 денари

Опис на позицијата	2006	2005
Актива		
Тековни средства		
Побарувања за дадени аванси, депозити и кауции	13	0
Побарувања од вработените	504	87
Активни временски разграничувања	1.558	595
Вкупно тековни средства	**2.075**	**682**
Постојани средства		
Материјални средства	9.103	5.003
Вкупно постојани средства	**9.103**	**5.003**
Вкупна актива	**11.178**	**5.685**
Тековни обврски		
Краткорочни обврски спрема добавувачи	700	475
Краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените	858	120
Пасивни временски разграничувања	517	87
Вкупно тековни обврски	**2.075**	**682**
Извори на средства		
Извори на капитални средства	9.103	5.003
Вкупно извори на деловни средства	**9.103**	**5.003**
Вкупна пасива	**11.178**	**5.685**

ПРЕГЛЕД
НА ПРОМЕНИ НА ИЗВОРИ НА КАПИТАЛНИТЕ СРЕДСТВА ЗА 2006 ГОДИНА

во 000 денари

О П И С	**Државен јавен капитал**	**Останат капитал (залихи на материјали, резервни делови и ситен инвентар и хартии од вредност)**	**Вкупно**
Состојба 01.01.2006 година	**5.003**	**-**	**5.003**
Зголемување по основ на:	**7.406**	**555**	**7.961**
Набавки	4.561	555	**5.116**
Пренос на набавена опрема од сметката во Комерцијална банка АД Скопје	619		
Примени донации	2.226		**2.226**
Инвестиции во тек-градежни објекти опрема и др.	-		**-**
Ревалоризација на капитални средства	-		**-**
Намалување по основ на:	**(3.306)**	**(555)**	**(3.861)**
Отпис на капитални средства		(555)	**(555)**
Ревалоризација на отпишани капитални средства			**-**
Амортизација	(3.306)		**(3.306)**
Состојба 31.12.2006 година	**9.103**	**-**	**9.103**