



**РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА**

**Бр. 1003 – 136/11
Скопје, 20/06/2008 година**

ДО

МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на Буџетот на Република Македонија во делот на:
 - спроведувањето на дадените препораки во конечниот извештај за системот на интерни контроли во постапката на планирањето на Буџетот на Република Македонија,
 - системот на интерни контроли во процесот на прибирање на изворните приходи на Буџетот на Република Македонија,
 - системот на интерни контроли во постапката на извршувањето на Буџетот на Република Македонија – функционирање на трезорот,
 - финансискиот извештај за приходи и расходи на Основниот буџет-финансиран со изворни приходи утврдени во Буџетот на Република Македонија (во понатамошниот текст: Буџет на РМ) за 2007 година, прикажан на страна 16.
2. Ревизиите од точка 1 на овој Конечен извештај се извршени согласно член 1,2 и 9 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија и член 52 од Законот за Буџетите.
3. Извршена е ревизија и изготвени се извештаи за:
 - системот на интерни контроли во постапката на планирањето на Буџетот на Република Македонија и
 - финансиските извештаи на Буџетот на РМза годината која и претходи на годината која е предмет на оваа ревизија.
4. Спроведувањето на дадените препораки во конечниот извештај за системот на интерни контроли во постапката на планирањето на Буџетот на Република Македонија за 2006 година, Системот на интерни контроли во постапката на извршувањето на Буџетот на Република Македонија, функционирање на трезорот, како и Финансискиот извештај од точка 1 на овој извештај, се одговорност на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај, застапувано од:
 - Проф. д-р Трајко Славевски, министер за финансии;
 - Предраг Трпески, заменик министер за финансии;
 - д-р Снежана Костадиновска Милошевска, државен секретар;

5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој извештај, прикажан на страните од 1 до 15, и да дадат мислење за финансискиот извештај од точка 1 засновано на извршената ревизија.
6. Ревизијата од точка 1 на овој Извештај е планирана и извршена во периодот од 18.02 до 24.04.2008 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.
7. Целта на ревизијата на овој Извештај е да се утврди:
- дали дадените препораки во конечниот извештај за системот на интерни контроли во постапката на планирањето на Буџетот на Република Македонија се спроведени,
 - дали постојат контроли кои ќе осигураат законитост, целосност, точност и навременост во процесот на прибирање на изворните приходи на Буџетот на Република Македонија,
 - дали контролните постапки функционираат ефикасно и правилно, во врска со спречување или откривање на грешки во процесот на извршувањето на Буџетот,
 - дали финансискиот извештај вистинито и објективно го искажува резултатот на финансиските активности во согласност со применетата законска регулатива.
8. 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. Овие стандарди бараат ревизијата да се планира и подготви, со цел да се добие разумно уверување дали:
- се следат ефектите од претходната ревизија, односно дали процесот на планирањето на Буџетот 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,
- Ревизијата вклучува и оцена 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.
9. На Претходниот извештај добиени се забелешки од страна на следните буџетски корисници:
- ✓ Од **Министерството за финансии**, на точките 9.1.3, 9.1.4, 9.4.2, 9.4.3. и 10, од кои е прифатена забелешката на точката 9.4.3, додека останатите забелешки не се прифатени;
 - ✓ Од **Министерството за економија**, кое ја потврдува состојбата констатирана во точката 9.2.3;
 - ✓ Од **Управата за јавни приходи**, на точката 9.2.1, кои претставуваат дополнување на одделни констатации утврдени од страна на ревизијата и истите се прифатени, од причина што овозможуваат подобрување во објаснувањето на констатираните состојби. Во однос на софтверското решение за утврдување на критериуми за избор на субјекти за контрола, констатацијата ќе се промени во правец дека според укажувањата на одговорните лица постои софтверско решение, но на барање на ревизијата истото не беше презентирано, ниту испитано како функционира;
 - ✓ Од **Царинската управа**, на точката 9.2.1, од кои се прифаќа забелешката на алинеата која се однесува на обуката на царинските работници.

10. Со ревизијата на Буџетот на Република Македонија, ревизорите на Државниот завод за ревизија го утврдија следното:

10.1. Ревизија на дадените препораки во конечниот извештај за системот на интерни контроли во постапката на планирањето на Буџетот на Република Македонија

Пристап на ревизијата

При вршењето на ревизијата применети се постапки за утврдување на:

- 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 по функционални области, точност на 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 на Р.М, 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 Буџетскиот циркулар;
- усогласеност на планираните средства со буџетските корисниците и нивните стратешки планови како резултат на анализата од страна на буџетските аналитичари;

Проверката на снимениот систем на интерните 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.

Клучни наоди, ризици и контролни аспекти

Во следните точки на овој Извештај ревизијата ги презентира клучните прелиминарни наоди, ризици и контролни аспекти кои се резултат на испитувањето на ефикасноста на системот на интерни контроли и спроведувањето на препораките дадени во конечните извештаи за годината која и претходи на годината која е предмет на оваа ревизија.

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

10.1.1. Организација и систематизација

Поради утврдената несообразеност помеѓу обемот на работните задачи и недоволната кадровска екипираност на Секторот за буџети и фондови, во претходната година е дадена препорака за зголемување на бројот на работните места – буџетски аналитичари. Во Министерството за финансии донесен е нов Правилник за систематизација на работните места, врз основа на кој предвидени се повеќе работни места – буџетски аналитичари во Секторот за Буџети и фондови, и превземени се активности за нивно пополнување.

По препорака на ревизијата, во тек е изготвување на пишани процедури за процесот за изготвување на Буџетот со кои треба да се дефинираат активностите и одговорностите на сите учесници во буџетскиот процес, роковите и текот на документацијата.

Ревизијата утврди дека, и покрај предвидените три раководни работни места со Правилникот за систематизација, со Секторот за буџети и фондови раководи еден помошник раководител на сектор, поради испразнетото работно место раководител на Сектор и привременото отсуство на помошник раководител на сектор. Ваквиот начин на распределба на надлежностите и одговорностите го отежнува функционирањето на внатрешните контроли.

10.1.2. Навременост на буџетскиот процес

Непочитувањето на законските рокови, дефинирани во Законот за Буџетите за доставување на буџетскиот циркулар како и буџетските барања од страна на буџетските корисници го забавува процесот на донесување на Буџетот на Република Македонија. За надминување на оваа состојба во примена е изработеното софтверско решение за електронско доставување на буџетскиот циркулар и буџетските барања согласно законски предвидените рокови.

10.1.3. Планирање на Буџетот кај буџетските корисници

Поради тоа што буџетските барања често ги изработуваат лица кои не се доволно стручни за изготвување на стратешки планови и структурирање на Буџетот, како и востановената пракса буџетските корисници да бараат повеќе средства од реалните потреби, а буџетските аналитичари несоодветно да ги намалуваат бараните средства, препораките на ревизијата од претходната година беа насочени кон јакнење на капацитетот на лицата одговорни за изготвување на стратешки планови и планирање на средства кај буџетските корисници, преку организирање обуки како и преку активно учество на буџетските аналитичари од Секторот за буџети и фондови, во процесот на изготвување на стратешките планови на соодветните буџетски корисници.

Министерството за финансии во соработка со Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија редовно организира обуки за лицата одговорни за стратешко планирање и изготвување на буџетското барање.

Буџетските аналитичари вршат проучување, обработка и анализирање на поднесените барања и процена на трошоците за фискалната година, но не учествуваат во процесот на изготвување на стратешките планови на буџетските корисници.

Препорака:

Буџетските аналитичари активно да учествуваат во процесот на изготвување на стратешките планови на соодветните буџетски корисници.

10.1.4. Усогласување на буџетските барања и одобрениот Буџет

Поради утврдените слабости во фазата на усогласување на буџетските барања и одобрениот буџет на буџетските корисници и ризикот планираните средства да не ги отсликуваат вистинските потреби на буџетските корисници, ревизијата даде препорака во Законот за Буџети да се предвиди период за преговарање помеѓу буџетските корисници и буџетските аналитичари, за усогласување на буџетските барања и одобрениот Буџет.

Со измените и дополнувањата на Законот за буџетите, предвидена е одредба Министерот за финансии да врши усогласување на предлозите на буџетските барања со раководителите на буџетските корисници, а за неусогласените буџетски барања да изготви извештај, кој заедно со предлогот на буџет треба да се достави до Владата на Република Македонија.

Ревизијата смета дека препораката не е имплементирана соодветно, бидејќи од една страна, во одредбата на Законот за Буџети не е прецизиран периодот за преговарање (периодот пред да се достави предлог буџетот до Владата на Република Македонија), а од друга страна определеното ниво на преговарање доведува до преклопување на активности од различни фази, бидејќи некои од раководителите на буџетските корисници – министри, воедно се членови на Владата на Република Македонија и учествуваат во утврдување на предлогот на Буџетот на седница на Владата, што всушност е последна фаза пред доставување на истиот до Собранието на Република Македонија.

Препорака:

Во Законот за Буџети да се предвиди период за преговарање помеѓу стручните лица на буџетските корисници одговорни за стратешко планирање и буџетските аналитичари, за усогласување на буџетските барања и одобрениот Буџет.

10.2. Ревизија на системот на интерни контроли во процесот на прибирање на изворните приходи на Буџетот на Република Македонија

Пристап на ревизијата

При вршењето на ревизијата применети се постапки за контрола на целосно и навремено наплаќање на даночните и неданочните приходи, со цел да се утврди дали постои:

- целосна база на податоци за даночните обврзници за сите даноци,
- правилен избор и доволен опфат на даночни обврзници за контрола,
- квалитетен инспекциски надзор,
- едноставна даночна процедура,
- централизирано следење на секојдневните царински операции на декларантите во однос на царинскиот долг и гаранциите,
- ефикасна наплата на царинскиот и дополнителниот царински долг,
- забрзан проток на стоки и услуги,
- безбедност на податоците од аспект на неовластен пристап, злоупотреба и губење (бришење) на истите,
- целосна база на податоци на сите корисници на концесии,
- континуирано следење на плаќањата по основ на концесии,
- целосна база на податоци на сите корисници на земјоделско земјиште под закуп,
- континуирано следење на плаќањата по основ на користење на земјоделско земјиште под закуп.

Проверката на снимениот систем на интерните контроли е извршена со примена на контроли кои се однесуваат на начинот на организација на работењето кај субјектите учесници во процесот на прибирање на приходите, начинот на раздвојување на должностите, пишани процедури кои се однесуваат на процесот за прибирање приходи, со цел да се утврди функционирањето на постапките и методите на интерните контроли и правилното извршување на истите од овластени работници.

Клучни наоди, ризици и контролни аспекти

Во следните точки на овој Извештај ревизијата ги презентира клучните наоди, ризици и контролни аспекти кои се резултат на испитувањето на ефикасноста на системот на интерни контроли.

Резултатите беа добиени преку разговори со одговорни лица, како и преку преглед на основните документи во:

- Управата за јавни приходи;
- Царинската управа на Република Македонија;
- Министерството за економија;
- Министерството за животна средина;
- Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство;
- Министерството за транспорт и врски.

10.2.1. Даночни приходи

Во 2007 година даночните приходи се остварени во износ од 68,827,882 илјади денари (2006 година – 58,915,905 илјади денари).

Во овој дел ревизијата се осврнува на функционирањето на интерните контроли во Управата за јавни приходи и Царинската Управа на Република Македонија, кои остваруваат најголем процент на приходи на Буџетот.

Управа за јавни приходи

Управата за јавни приходи оперативно ја спроведува даночната политика и врши наплата на даноците и другите јавни давачки, со што обезбедува функционирање на државата.

Работите од својот делокруг ги извршува преку Генерална дирекција, шест регионални дирекции (кои се формирани и работат на територијален принцип) во чиј состав функционираат дваесет и четири даночни одделенија и една Дирекција за големи даночни обврзници (ДГДО) која функционира според големината на даночните обврзници.

Управата за јавни приходи, извршувајќи ги работите од својот делокруг, дефинирани со Законот за Управата за јавни приходи и Законот за даночна постапка, формира база на податоци за даночни обврзници и побарувања од нив. Преку своите одделенија, Управата врши регистрација на даночните обврзници со доделување на единствен даночен број и ажурирање на базата со внесување на пријави на нови обврзници, промена на податоци, регистрација на ДДВ обврзници, регистрација на фискални системи, одјава на фискални апаратури и слично.

Единствениот даночен информационен систем (ДАНИС) ја поврзува генералната со регионалните дирекции и даночните одделенија, а преку електронска размена службите на Управата добиваат обработени завршни сметки од Централниот регистар. Управата за јавни приходи е учесник во едношалтерскиот систем на правни лица и други субјекти чиј носител е Централниот регистар на Р.М, кој е воспоставен врз основа на интегрална информатичка инфраструктура на Централниот регистар.

Од извршените интервјуа со одговорни лица на Управата, ревизијата утврди дека:

- голем дел од регионалните дирекции не се целосно компјутеризирани или користат застарена информатичка опрема;
- постои он - лајн поврзаност со трезорот од Министерството за финансии;
- не постои електронска поврзаност со институции од кои Управата користи значајни податоци (инспекциски органи, Царинска управа, Клиринг банка за правните субјекти и деловни банки за физичките лица, Агенција за вработување, Државен завод за геодетски работи – катастар, Централен депозитар за хартии од вредност, Министерство за внатрешни работи);
- не може да се изготви даночна картица за обврзник со сите даноци;
- не постои електронска поврзаност со фискалните каси за следење на прометот на даночните обврзници.

Поради наведените контролни аспекти отежнато е:

- прибирањето информации за нерегистрирани даночни обврзници и нивно вклучување во даночниот систем;
- впарување и контрола на веродостојноста на сите податоци пред се на пријавениот даночен долг од регистрираните даночни обврзници;
- спроведување на присилната наплата и извршување на останати обврски што влијае на нивото на наплатени даночни приходи.

Во услови на вакво контролно опкружување постои висок ризик од нецелосни, неинтегрирани и неверодостојни податоци за даночните обврзници и нереално утврдени побарувања по основ на сите даноци.

Во рамките на Дирекциите на Управата за јавни приходи, одделенијата за надворешна контрола треба да вршат доволен опфат и правилен избор на даночни обврзници за контрола. Налогот за надворешна контрола го издава раководителот на надлежното одделение за надворешна контрола.

Од извршеното интервју со одговорните лица, ревизијата констатира дека:

- постои софтверско решение за утврдување критериуми за избор на субјекти за контрола, но на барање на ревизијата истото не беше презентирано, ниту испитано како функционира;
- изборот на субјектите за контрола за ДДВ се врши врз основа на утврдени критериуми;
- постои недоволна кадровска екипираност и неповолна старосна структура на постоечкиот кадар, и покрај преземените активности од Управата за јавни приходи;
- не постои организиран систем на обуки

Ревизијата не се увери во постоењето на критериуми за избор на субјектите, поради тоа што истите не беа дадени на увид.

Имајќи ги предвид наведените околности, ревизијата констатира висок ризик од недоволен опфат и субјективен пристап при изборот на даночни обврзници за контрола.

Препораки:

- да се изврши институционално поврзување на базите на податоци, во функција на целосно следење на даночните обврзници,
- да се продолжи со превземање мерки за пополнување на испразнетите работни места во одделенијата за надворешна контрола, согласно Правилникот за организација и систематизација,
- да се изготви стратегија за планирање и спроведување на обуки за усовршување и оспособување на даночните службеници.

Со цел поедноставување на даночната процедура Управата за јавни приходи има воспоставено електронски пристап на прописи и процедури, електронски даночен сервис за поднесување на даночни пријави и други документи, спроведува анкети за испитување на јавното мислење на даночните обврзници за работењето на Управата за јавни приходи, а во текот на ревизијата се отвори Центар за централизирана обработка на податоци (ЦОП) со кој на единствен начин се врши утврдување на даноците што е основ за еднаков и фер третман на даночните обврзници.

Царинска Управа

Царинската управа на Република Македонија, преку спроведување на ефикасни, брзи и лесно разбирливи постапки, треба да обезбеди целосно имплементирање на Законите од оваа област, во смисла навремено и ефикасно прибирање на царинските и други давачки, спречување на внес на нелегална стока во земјата и олеснување на меѓународната трговија. Прибирањето на увозните давачките ги опфаќа царинските давачки, ДДВ и акцизите.

Царинската управа работите од својот делокруг ги спроведува преку:

- Централната управа која координира и раководи со царинските надлежности на целата територија на Република Македонија.
- Царинарници кои се формираат кога тоа го бара обемот и структурата на стокониот и патничкиот промет со странство.

Во Царинска Управа функционира царинскиот информативен систем – МАКЦИС и програмскиот софтвер - АСИКУДАТА, преку кои се овозможува поврзаност со царинските декларанти (увозници и шпедиции). Исто така, Царинската Управа е он-лајн поврзана со трезорот од Министерството за финансии.

Царинската Управа не е он-лајн поврзана со институциите: Управа за јавни приходи, Министерство за внатрешни работи и други инспекциски служби, од кои користи податоци и со кои може да врши впарување и контрола на веродостојноста на податоците, а поради застареност на АСИКУДАТА податоците што се добиваат од Централниот регистар не се вчитуваат автоматски туку се внесуваат рачно.

Во услови на вакво контролно опкружување и нецелосна поврзаност на Царинската Управа со релевантните институции, постои ризик од нецелосна и ненавремена наплата на Даночните приходи во Централниот буџет по основ на царини и други увозни давачки и такси.

За одбележување е фактот дека главен приоритет истакнат од страна на Европската комисија е обезбедување на национално транзитно софтверско решение со кое треба да се овозможи национално конфигурирано царинско работење поврзано со соодветните системи на ЕУ.

За ефикасна наплата на царинските давачки, Царинската Управа:

- реализира висок степен на хармонизација и стандардизација на документите кои се користат во постапката за увоз, извоз и транзит и на соодветната законска и подзаконска регулатива во согласност со европските стандарди;
- врши контрола на декларациите по систем прибирање на информации класифицирање, обработка и анализа со цел откривање на неправилно утврдени царински давачки и пресметување на дополнителен царинскиот долг;
- обезбедува поедноставна и забрзана постапка за прифаќање на гаранциите и нема дискреционо право нетранспарентно да ја одредува висината на банкарската гаранција;

- ангажира царински експерти од ЕУ за унапредување на разузнавачките активности, работа на мобилните тимови и анализа на ризикот преку примена на современи постапки;
- соработува со други институции од странство;
- користи техничка помош од Мисијата КАФАО на ЕУ во Република Македонија, како и други донации во вид на софистицирана опрема за детекција со која се обезбедува поголема ефикасност во откривање на недозволена и опасна стока,
- врши следење на функционирањето на мобилните тимови со GPS опрема;
- организира обуки на царински работници и шпедитери т.е. надворешни субјекти со одредени постапки;
- води евиденција на вкупните побарувања по основ на царинскиот долг;
- превзема мерки за расчистување на ненаплатениот царински долг од минати години.

Преку интервјуа со вработените ревизијата констатира дека:

- дел од информатичката опрема е застарена,
- не се обезбедени мерки за задржување стручен кадар во континуитет, поради чести промени на работните места и задачи на вработените, како и заминување на стручни и обучени лица од Царинската Управа, особено од Секторот за информатички и комуникациски технологии,

Со претходно извршената ревизија на финансиските извештаи за 2006 година се констатира дека, актот за систематизација и организација на работните места на Царинската управа не соодветствува со потребите, со што се доведува во прашање ефикасното извршување на основната дејност на Царинската управа, пред се поради предвидените работни места со несоодветно стручно образование за извршување на царинското работење и пополнување на дел од работните места со лица кои имаат несоодветна квалификација и ниво на стручна подготовка.

Ревизијата даде препорака за превземање на потребните активности во однос на измени, дополнувања на актот за систематизација и организација на работните места, во функција на ефикасно извршување на основната дејност на Царинската управа. Активностите се во тек.

Од аспект на безбедност на податоците од неовластен пристап, злоупотреба и губење (бришење) на истите, ревизијата констатира дека постои разграничување на функциите кои вклучуваат изготвување, одобрување и контролирање на базата, се врши Back-up на целокупната база и заштита со антивирус програми.

Поради тестирање на нова апликација може да се пристапи од различни нивоа на овластување.

Не е исполнет стандардот за заштита на податоци во случај на пожар, поплави и други непогоди, преку воспоставување на компјутерски систем просторно дислоциран од Царинската Управа.

Ревизијата констатира дека воспоставените интерни контроли во Царинската Управа функционираат на начин кој не гарантира целосна и ефикасна наплата на пориходите по основ на царинскиот долг.

Препораки:

- да се изврши институционално поврзување на базите на податоци, во функција на навремено и ефикасно прибирање на царинските и други давачки,
- да се дефинира пристапот до базата на податоци од различни нивоа на овластување,
- да се воспостави компјутерски систем просторно дислоциран од Царинската Управа.

Раководството на Царинската Управа согледувајќи ги слабостите во функционирањето на интерните контроли превзема мерки за надминување на истите и подобрување на општото контролното опкружување со цел подобрување на наплатата.

Во 2007 година донесена е Стратегија за обуки и стручно оспособување на царинските службеници, со која се предложени нови начини и методи за изведување на обуките, како што се електронско учење и обуки за групи на учесници со примена на интерактивни методи.

Царинската Управа на Република Македонија до Европската Комисија доставила проекти за:

- хармонизација на царинското законодавство на Република Македонија со законодавството во ЕУ,
- компјутеризација на царинската служба,
- подобрување на капацитетите во борбата против измамите, корупцијата и шверцот со дрога.

Европската Комисија ги прифатила проектите и во тек е нивната реализација.

10.2.2. Неданочни приходи

Во 2007 година неданочните приходи се остварени во износ од 6,351,876 илјади денари (2006 година – 5,601,681 илјади денари).

Имајќи предвид дека во рамки на неданочните приходи, наплатата на административните такси и казни се остварува со низок ризик, ревизијата пристапи кон утврдување на контролниот систем во процесот на прибирање неданочни приходи со висок ризик, во министерствата одговорни за склучување договори за концесии, издавање земјоделско земјиште под закуп и продажба на општествените станови. При тоа се констатира следното:

Министерство за економија

10.2.2.1. Во име на Република Македонија концесија дава Владата на Република Македонија која може да овласти министер надлежен за областа за која се дава концесијата во смисла да ја застапува во постапката за доделување на концесијата и при склучување на концесионскиот договор. Според Законот за концесии, еден примерок од договорот, се доставува до Управата за јавни приходи, задолжена за надзор и наплата на надоместокот за доделената концесија.

Од извршеното интервју во Министерството за економија, ревизијата констатира дека Министерството води евиденција и ја известува Управата за јавни приходи за склучените договори, но нема повратна информација за навремено подмирување на обврските од страна на концесионерите, со што одредбата од Законот за концесии за еднострано раскинување на договорите по основ на плаќање на надоместок за концесија е неприменлива.

Имајќи предвид дека, одделението за наплата на приходите во Министерството за финансии, преку трезорот, може да ја следи наплатата на надоместокот за концесија и да формира единствена база на податоци преку која ќе се следи редовноста на плаќањата, Министерството за финансии упатило барање до надлежните министерства и органи за доставување податоци за сите склучени договори со физички и правни лица. Но, надлежните министерства поради тоа што немаат законска обврска не ги доставиле податоците.

Препорака:

- Да се воспостави единствена база за следење на плаќањата по овој основ, преку поврзување на податоците за склучени договори од една страна и податоците за наплата на надоместокот за концесија од друга страна.

Министерство за земјоделство шумарство и водостопанство

10.2.2.2. Министерството за земјоделство шумарство и водостопанство, согласно Законот за земјоделско земјиште, е одговорно за склучување договори за концесија или за закуп на земјоделско земјиште. Реализацијата на договорите ја следи Државниот инспекторат за земјоделство. Кога инспекторот ќе утврди дека корисникот на земјоделско земјиште во државна сопственост не ги исполнил обврските од договорот, го известува министерот, кој, по детално испитување на условите, може да донесе решение за утврдување престанок на правото за користење на земјоделско земјиште, за раскинување на договорот и да го определи рокот за враќање на земјиштето во владение на државата.

Од извршеното интервју ревизијата констатира дека:

- ✓ Поради мал број инспектори во Државниот инспекторат за земјоделство не може во целост да се следи исполнувањето на обврските од страна на корисниците на земјоделското земјиште,
- ✓ Министерството за земјоделство шумарство и водостопанство нема воспоставено целосна евиденција на податоци за склучените договори и редовното подмирување на обврските по истите,
- ✓ Владата на Република Македонија со Заклучок го задолжила Министерството за финансии да ги достави потребните податоци до Министерството за земјоделство, по што, соработката понатаму не продолжила.

Препорака:

- Да се иницира измена во законската регулатива заради воспоставување единствена база за следење на договорите за издавање на земјоделско земјиште под закуп и усогласување на податоците со кои располагаат надлежните министерства, периодично и на крајот на годината.

Министерство за транспорт и врски

10.2.2.3. Министерството за транспорт и врски, надлежно за склучување на договорите за продажба на општествените станови нема увид во плаќањето на средствата по основ на истите. Согласно Законот за продажба на становите во општествена сопственост, деловната банка е должна да се грижи за редовно плаќање на обврските од страна на купувачите на становите по основ на продадените општествени станови, за што добива надоместок од наплатените средства од продажба на становите во општествена сопственост.

Поради нецелосна евиденција, во Министерството за транспорт и врски нема прецизни податоци колку изнесува државниот станбен фонд, колкав дел е продаден, колку средства треба да се очекуваат од склучените долгорочни договори за продажба, колкав дел останува за продажба и што се случува со корисниците на општествени станови кои не ги откупиле ниту склучиле договор за купување.

Препорака:

- Да се превземат мерки, органите на управа кои склучуваат договори во име на државата да имаат увид во нивната реализација.

10.3. Ревизија на системот на интерни контроли во постапката на извршувањето на Буџетот на Република Македонија – функционирање на трезорот

Пристап на ревизијата

При вршењето на ревизијата применети се постапки со цел да се утврди дали постојат контроли кои обезбедуваат точност и авторизација на барањата на буџетските средства, и спречуваат плаќања во погрешен износ, од погрешна ставка, врз основа на нецелосна документација, во корист на друг буџетски корисник, како и дали постојат контроли кои осигуруваат безбедност на податоците од аспект на неовластен пристап, злоупотреба и губење (бришење) на истите.

Проверката на снимениот систем на интерните контроли е извршена со примена на контроли кои се однесуваат на начинот на организација на работењето во Секторот трезор, начинот на раздвојување на должностите, пишани процедури кои се однесуваат на процесот на извршување на Буџетот, со цел да се утврди функционирањето на постапките и методите на интерните контроли и правилното извршување на истите од овластени работници.

Клучни наоди, ризици и контролни аспекти

Во следните точки на овој Извештај ревизијата ги презентира клучните прелиминарни наоди, ризици и контролни аспекти кои се резултат на испитувањето на ефикасноста на системот на интерни контроли. Резултатите беа добиени преку разговори со одговорни лица во Секторот трезор.

Согласно актите за организација и систематизација во Секторот функционираат следните одделенија:

- Одделение за водење регистар на буџетските корисници,
- Одделение за проектирање и управување со ликвидност,
- Одделение за извршување на буџетите,
- Одделение за следење наплата на јавните приходи,
- Одделение за буџетско сметководство,
- Одделение за управување со европските фондови на ЕУ,
- Одделение за фискална статистика и анализа,
- Одделение за странска помош,
- Одделение за наплата на побарувањата,
- Одделение за регионално трезорско работење.

Во рамките на наведените одделенија предвидени се работни места и задачи кои во целост ја покриваат функцијата на овој Сектор. И покрај тоа што работните места не се во целост пополнети, обезбедени се клучните контроли и постои разграничување на должностите и одговорностите.

Изготвени се пишани процедури за функционирање на овој Сектор, но истите не се официјални, бидејќи не се одобрени од страна на Министерот за финансии.

При оценка на системот на интерни контроли кај процесот на извршување на Буџетот – функционирање на трезорот, ревизијата констатира дека се воспоставени интерни контроли и истите функционираат на начин кој гарантира дека:

- плаќањата се направени во корист на соодветен буџетски корисник и во точен износ;
- не постои можност за располагање со парични средства без одобрение на овластено лице.

Бидејќи постои јасно дефинирана организациона структура и соодветно разграничување на надлежностите и одговорностите на вработените како и јасно дефиниран систем за одобрување на трансакциите, Државниот завод за ревизија не дава препорака.

10.4. Ревизија на финансискиот извештај за приходи и расходи на Основниот буџет

10.4.1. Според одредбите на Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија за 2007 година, буџетските корисници се обврзани да реализираат најмалку 30% од планираните капитални расходи 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 поради реализацијата на средствата за капитални расходи под законски определеното ниво за периодот од шест месеци, министерот за финансии извршил пренос на 869,309 илјади денари непотрошени средства на разделот Функции на државата како резерви за капитални расходи. Со ребаланс на Буџетот овие средства се распределувани според поднесените барања на буџетските корисници вклучително и на оние буџетските корисници од кои се одземени.

Препорака:

- Да се преиспита ефектот од примената и оправданоста од постоењето на одредбите од Законот за извршување на Буџетот.
- Министерството за финансии да изврши анализа за ефектот од трошењето на капиталните средства и да го регулира начинот на користење на пренесените средства на ставката резерви за капитални расходи.

10.4.2. Во 2007 година утврдено е користење на буџетските средства од тековни резерви по Одлуки на Владата на Република Македонија. Имено, обезбедена е финансиска поддршка на Македонската радио телевизија од ставката резерви во вкупен износ од 74,400 илјади денари, исплатени се средства на разни физички лица, здруженија на граѓани и верски заедници во вкупен износ од 101,009 илјади денари, со што извршено е фаворизирање на одредени корисници на средства од тековните резерви, не е обезбедена транспарентност во трошењето на овие средства и намалена е можноста за користење на средствата за непредвидени случаи и елементарни непогоди.

И покрај дадените препораки во ревизорскиот извештај за претходната година, сеуште не се превземени активности, во Законот за Буџетите да се изврши поконкретно дефинирање на исплатите на средствата од тековните резерви.

10.4.3. Со увид во евиденцијата, ревизијата утврди исплата на вкупен износ од 405,000 илјади денари буџетски средства за извршување на судски решенија на буџетски корисници на централната власт. Имено, поради несоодветно донесувани одлуки од страна на одговорни лица во Конечен период, изгубени се судски спорови и извршено е значително намалување на средствата наменети за вршење на основната дејност кај буџетските корисници.

Од извршеното интервју ревизијата констатира дека постои ризик едно извршно решение да се наплати повеќепати од страна на различни извршители. Според Законот за извршување, Министерството за правда води евиденција на извршителите, а за примените барања за извршување извршителот води сопствена

евиденција. Не е воспоставена сублимирана евиденција за барањата доставени до сите извршители, а доверителите заради побрза реализација на побарувањето можат барањето за извршување да го достават до повеќе извршители. Поради тоа што извршителите немаат можност да проверат дали соодветното барање за извршување е претходно реализирано, може да ја дуплираат работата и трошоците.

Препораки:

- 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, предизвикуваат штета на државниот орган и ненаменско трошење на средствата предвидени за вршење на основната дејност.
 - Во Комората на извршители, каде што извршителите задолжително се здружуваат, да се воспостави целосна база на барања за извршување, а извршителите преку пристап до истата да можат да проверат дали соодветното барање е веќе спроведено од друг извршител.
11. Според наше мислење, изнесеното во точките 10.1.1, 10.1.3 и 10.1.4 не дава доволно уверување дека процесот на планирањето на Буџетот на Република Македонија е усогласен со стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика.
 12. Според наше мислење, поради изнесеното во точките 10.2.1 и 10.2.2 процесот на прибирање на изворните приходи не обезбедува целосност и навременост во наплатата на истите.
 13. Според наше мислење, освен изнесеното во точките 10.4.1, 10.4.2, 10.4.3 и 10.4.4, финансискиот извештај Биланс на приходи и расходи, ја претставуваат вистинито и објективно, во сите значајни аспекти финансиската состојба на Буџетот на Република Македонија под 31 декември 2007 година и резултатот на финансиските активности за годината која завршува со тој датум.
 14. 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.
 15. 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.
 16. **Системска слабост:**

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. Обврската за евидентирањето на одделни средства побарувања и обврски е пренесена на други органи.

Министерството на финансии, по наодите од претходно извршените ревизии, изготвува биланс на состојба во кој ја искажува состојбата на побарувањата и

обврските, но со обезбедување на достатни соодветни ревизорски докази за состојбата на побарувањата, ревизијата утврди дека побарувањата не се искажани во целост.

Од страна на ревизијата беа испратени конфирмации до комитентите заради обезбедување на достатни соодветни ревизорски докази за состојбата на побарувањата. За вкупните побарувања од тутунските комбинати и други правни субјекти во вкупен износ од 2,528,293 илјади денари, беа испратени 18 конфирмации во износ од 2,334,068 илјади денари, кои опфаќаат 92% од побарувањата. Од испратените конфирмации до денот на ревизијата добиени се одговори од 8 комитенти за износ од 1,445,806 илјади денари (62 % од испратените конфирмации), од кои 6 комитенти за износ од 1,277,601 илјада денари (91% од добиените конфирмации) не ја потврдија сметководствената состојба.

За побарувањата од банките преку кои се пласирани буџетски средства на правни субјекти во периодот 1996 – 2000 година, во износ од 791,148 илјади денари испратени се 5 конфирмации за целиот износ. До денот на ревизијата добиени се одговори од 2 банки за износ од 209,755 илјади денари (27% од испратените конфирмации) со кои не се потврдува искажаната сметководствена состојба.

Ревизијата смета дека треба да постои законски основ за подготвување на Билансот на состојба и доставување на истиот до Собранието на Република Македонија.

Скопје, 19/06/2008 година

Овластен државен ревизор

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

БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2007		во 000 Ден.	
Опис на позицијата	2007	2006	
Приходи			
Даночни приходи	68,827,882	58,915,905	
Неданочни приходи	6,351,876	5,601,681	
Капитални приходи	1,394,595	19,802,924	
Трансфери и донации	20,887,567	16,111,776	
Домашно задолжување	0	2,018,000	
Задолжување во странство	1,442,447	0	
Продажба на хартии од вредност	7,527	703,535	
Приходи од отплата на заеми	186,781	433,320	
Вкупно приходи	99,098,675	103,587,141	
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	22,299,351	22,223,838	
Резерви и недефинирани расходи	367,454	318,354	
Стоки и услуги	9,150,517	7,626,964	
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	14,962,602	13,823,207	
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	3,673,143	2,076,068	
Каматни плаќања	2,575,602	2,814,148	
Субвенции и трансфери	9,150,243	4,744,535	
Социјални бенефиции	3,835,994	3,862,746	
Вкупно тековни расходи	66,014,906	57,489,860	
Капитални расходи	10,820,712	6,074,260	
Отплата на главница	19,430,110	18,710,888	
Вкупно расходи	96,265,728	82,275,008	
Суфицит (вишок) на приходи	2,832,947	21,312,133	
Распределба на суфицит (вишок) на приходи			
Дел од суфицитот (вишокот) на приходи за пренос во наредна година	2,832,947	21,312,133	
Вкупно распоред на вишок на приходи	2,832,947	21,312,133	
Непокриени расходи			