РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Бр. 0903-69/10

Скопје, 13.03.2009 година

МИНИСТЕРСТВО ЗА КУЛТУРА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на расходите од Програмата за филмска дејност за 2007 година, кои се вклучени во финансиските извештаи на Министерството за култура – средства од Буџетот на РМ – финансирање на дејностите од областа на културата за 2007 година, а прикажани во преглед на расходи за Програма за филмска дејност во 2007 година на страна 8**.**

2. Ревизијата на расходите од Програмата за филмска дејност во 2007 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 8 од Законот за државна ревизија.

3. Не е извршена ревизија, ниту е издаден извештај за финансиските извештаи на Министерството за култура за годината која `и претходи на годината која е предмет на оваа ревизија.

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

   – Илирijан Беќири, министер од 02.09.2006 до 12.04.2007
   – Арификмет Џемаили од 30.04.2007

5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој Конечен извештај, прикажан на страните 1 до 7, и да дадат мислење за расходите од Програмата за филмска дејнсот за 2007 година од точка 1, засновано на извршената ревизија.

6. Ревизијата од точка 1 на овој Извештај е планирана и извршена во периодот од 18.12.2008 – 30.01.2009 година, од страна на ревизорски тим на Државниот завод за ревизија.

7. Цел на ревизијата на расходите од точка 1 на овој извештај е да овозможи ревизорот да изрази мислење:
   - дали е остварено законско и наменско користење на средствата кои претставуваат државни расходи.

8. Расходите од Програмата за филмска дејност за 2007 година, кои се предмет на овој извештај се вклучени во годишната сметка на средства од Буџетот на РМ – финансирање на дејностите од областа на културата, за 2007 година, составена според важечките прописи во Република Македонија, кои се прикажани во прегледот за расходите од Програмата за филмска дејност за 2007 година.

   Со донесување на Законот за филмски фонд во 2006 година, надлежностите за извршување на Програмата за филмска дејност се пренесени на новоформираниот Филмски фонд кој официјално почнува со работа во 2007 година. Согласно наведениот закон, Годишната програма за финансирање на филмски проекти и унапредување на филмската дејност за 2007 година ја донесува Министерството за култура. Со ваквото решение Филмскиот фонд како самостоен правен субјект ги превзема надлежностите за финансирање на филмската дејност од 2008 година, а надзор над неговото работење врши Министерството за култура.

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, за да се добие разумно уверување за поставената цел. Веруваме дека извршената ревизија ни обезбедува разумна основа за изнесеното мислење.

10. Со ревизијата на расходите од Програмата за филмска дејнсот за 2007 година, дадени како составен дел на овој Конечен извештај, ревизијата го утврди следното:

10.1. Систем на интерни контроли

10.1.1. Со актот за систематизација на работните места и Правилникот за внатрешна организација и работа, Секторот за управен и инспекциски надзор на Министерството за култура е надлежен да врши контрола на наменското и законското користење на средствата во установите и другите правни лица што вршат дејност од областа на културата. Поради недоволната кадровска екипираност на Секторот, во текот на 2007 година од страна на надлежните одделенија не е извршена ниту една контрола на буџетските средства кои се дадени за финансирањето на проектите од филмската дејност, што го зголемува ризикот во поглед на нивното наменско и законско користење.

Препорака

1. Филмскиот фонд да ја зајакне контролата на наменското и законското трошење на буџетските средства на корисниците на средства од програмата за филмската дејност.

10.2. Неправилна примена на акти

10.2.1. Во постапката за избор на проектите кои се финансирани од програмата за филмска дејност во 2007 година констатирани се следниве слабости:

- Од страна на министерот донесено е решение бр. 02-8214/1 од 15.12.2006 година за основање на Комисија за програмата на Министерството за култура за 2007 година од областа на филмската дејност. Имајки го во предвид рокот за доставување на Годишната програма најдоцна 15 дена од денот на донесување на Буџетот на РМ, ревизијата смета дека на комисијата и е даден краток рок за да изврши квалитетна евалуација на 59 –те пријавени проекти.
- Во Извештајот од работата на комисијата за програмата на Министерството за култура за 2007 година за филмска дејност,

Комисијата дала предлог за тоа кои проекти од филмската дејност министерството треба финансиски да ги поддржи, но не ја приложила и извршената евалуација односно начинот на кој е извршен изборот на проектите. Од извршеното интервју со претседателот на комисијата ревизијата доби образложение дека не е користен систем за оценување, согласно Правилникот за критериуми и финансирање на програми односно проекти по одделни дејности во културата.

- Предлог програмата доставаена од комисијата, без образложение е изменета и дополнета, така што Годишната програма донесена од министерот вклучува дополнителни два проекти во износ од 3.953 илјади денари. Спротивно на Законот за култура, во текот на годината, вонпрограмски доделени се 8.900 илјади денари на три проекти, за кои не се распишани посебни конкурси во форма на јавен повик за реализација на откупи или нарачка на однапред утврдени приоритетни проекти од национален интерес. Ваквите состојби не обезбедуваат јавност и транспарентност во постапката и во актите за распределба на средствата, што може да има за последица субјективизам при изборот на проектите а воедно се доведува во прашање и потребата од формирање на комисијата и распишување на конкурс.
- Од вкупно петнаесет проекти кои се финансиски подржани од минстерството и објавени во Годишната програма за остварување на националниот интерес во културата во 2007 година, ревизијата утврди дека седум од нив имаат аплицирано со неколку месечно задоцнување во однос на крајниот рок за пријавување што е наведен во објавениот конкурс. Непочитувањето на законски предвидените рокови од апликантите и толерантноста на министерството во поглед на прифаќање на доставените апликации има за ефект нееднаков третман на доставените апликанти, односно нивно ставање во нерамноправна положба и фаворизирање на одредени продуцентски куќи.

10.2.2. По основ на финансирањето на проектите од филмската дејност во 2007 година исплатени се средства во вкупен износ од 106.600 илјади денари, од кои: 45.173 илјади денари за проектите содржани во Годишната програма за филмска дејност за 2007 година, 49.033 илјади денари за обврски превземени по договорите од минати години и 12.394 илјади денари за останати активности од филмската дејност. Оваа состојба надлежните лица, ја објаснуваат со специфичноста на филмската дејност каде што проектите се реализираат по неколку години, а Министерството за култура потпишувало повеќегодишни договори за финансирање на истите. Со ваквиот начин на работа се превземаат обврски за наредни години во услови кога не може да се предвиди со колкави буџетски средства, филмската дејност ќе располага во идниот период. Спротивно на Законот за буџети, вкупно превземените обврски со договорите од минати години, не се пријавени во Министерството за финансии, ниту за истите се предвидени средства со Годишниот финансиски план за 2007 година, што има влијание врз нивното целосно исполнување, истовремено намалувајќи ги средствата за нови проекти кои треба да бидат доделени во тековната година.

10.2.3. Во текот на 2007 година, по пат на цесија, министерството има извршено исплати во вкупен износ од 25.237 илјади денари на Комерцијална банка по основ на подигнат краткорочен кредит од страна на една продуцентска куќа. Овие средства се наменети за целосно завршување на филмскиот проект кој согласно Договорот бр.11-1558/2 од 29.03.2005 и Анекс на Договорот бр.12-409/18 од 30.01.2006 финансиски е подржан од министерството во износ од 98.400 илјади денари во 2005 и 2006 година. Исплатата на краткорочниот

кредит е одобрена по Заклучокот на Влада бр.19-1571/1 од 27.03.2007 година, а средствата се обезбедени со ребалансот на Буџетот на РМ за 2007 година. Ревизијата констатира дека министерството нема склучено договор со продуцентот за дополнително исплатените средства во износ од 25.237 илјади денари, спротивно на Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници. Од извршеното интервју со надлежното лице во министерството, ревизијата беше информирана дека е започната ex-пост постапка, за регулирање на меѓусебните права и обврски со продуцентската куќа за делот на дополнително исплатените средства.

10.2.4. Со увид во приложената документација на проектите кои аплицирале на конкурсот за финансирање на проекти од областа на филмската дејност за 2007 година ревизијата констатира дека истите не ги содржат потребните основни и посебни елементи кои се пропишани во Правилникот за елементите што треба да бидат содржани во програмите и проектите од национален интерес во културата како што се: опис на активности и цел на проектот, динамика на реализација на проектот, кадровска структура, портфељ на продуцентот, сценаристот, режисерот и др. Ваквата нецелосност и неунифицираност на барањата не дава доволно уверување за еднаков третман при изборот на проектите кои ќе се финансираат.

10.2.5. При доделувањето на средствата од програмата за остварување на националниот интерес во културата во 2007 година, министерството склучува договори со корисниците на средствата. Со извршениот увид во склучените договори ревизијата ги констатира следниве пропусти:

- Предметот на договорот за доделување на финансиски средства е општ, не е јасно дефиниран и како таков не дава прецизни информации за тоа кои активностите од проектот ќе се финансираат од страна на министерството;
- Со договорите не се прецизно дефинирани правата и обврските на корисниците на буџетските средства, ниту се предвидени казнени одредби доколку корисникот на средствата во целост не ја изврши обврската.

Ваквите договори не обезбедуваат правна заштита на министерството, а во случај на нецелосно или ненавремено реализирање на обврските од страна на корисникот се создаваат услови за ненаменско користење на буџетските средства.

Препораки

1. Одговорните лица во Филмскиот фонд да превземат активности за навремено започнување на постапката околу формирање на стручната комисијата.
2. Комисијата во писмена форма да ја достави извршената евалуација на пристигнатите барања согласно пропишаните критериуми.
3. Да се воспостават интерни процедури и постапки со кои ќе се врши контрола во поглед на правилното спроведување на целокупната постапка за доделувањето на финансиските средства.
4. Филмскиот фонд да не презема обврски и склучува договори кои ќе ангажираат средства што го надминуваат утврдениот годишен буџет.
5. Финансирањето на корисниците на средствата да се врши со претходно склучен договор за меѓусебните права и обврски.
6. Одговорните лица во Филмскиот фонд да изработат апликација која ќе ги содржи сите потребни елементи на кои апликантот ќе мора да одговори и истата да биде дадена во конкурсот.
7. При склучувањето на договорите, да се вклучат попрецизни одредби кои се однесуваат на предметот на договорот со јасно дефинирани активностите кои

ќе бидат финансирани од министерството и казнени одредби доколку корисникот на средствата во целост не ја изврши обврската.

10.3. Неправилности во искажувањето на приходите и расходите

10.3.1. Ревизијата не можеше да се увери во почитувањето на утврдените процедури од страна на министерството за доделени средства во износ од 10.000 илјади денари за еден филмски проект, од следниве причини:

- Министерството учествува во финансирањето на долгометражниот филмски проект со средства во износ од 10.000 илјади денари, или 14,1% од вкупниот буџет на филмскиот проект кој изнесува 71.148 илјади денари. При пријавувањето на проектот на објавениот Конкурс, за преостанатите средства, продуцентот не доставил писма со намери за копродукции (проектираната финансиска конструкција), спротивно на Правилникот за елементите што треба да бидат содржани во програмите и проектите од национален интерес во културата, и на тој начин создава неизвесност во неговата реализација.
- Во Договорот за наведениот проект, министерството не го обврзува корисникот на средствата во определен временски рок да ги обезбеди преостанатите средства за финансирање на филмскиот проект (копродукции, спонзори и др), што е исклучок во однос на останите склучени договори.
- Во Договорот е дефиниран рок на реализација од 3 години заклучно со 01.07.2009 година. До денот на ревизијата, од приложената документација ревизијата констатира дека проектот сеуште е во својата претподготвителна фаза и неговата целосна реализација се очекува во средината на 2010 година.

Во услови кога проектот нема обезбедено писма со намери од копродуценти за финансиска поддршка на проектот, нити министерството го обврзува носителот на проектот да ги обезбеди финансиските средства потребни за реализација на филмскиот проект, на мислење сме дека постои ризик проектот да не се реализира поради горенаведените причини, што создава можност поради недостиг на средства продуцентот да бара дополнително финансирање на проектот со буџетски средства кои би можеле да се искористат за други проекти.

10.3.2. Ревизијата изврши увид во сметководствената документација на продуцентските куќи за 5 филмски проекти кои учествуваат со 55% од вкупно исплатените средства преку Годишната програма за филмска дејност за 2007 година, при што ги констатира следниве недостатоци:

- За дел од направените трошоци за: сценографија, дневници, статисти, канцелариски материјали, транспортни трошоци, светло, тон, монтажа и други продукциски трошоци во вкупен износ од 906 илјади денари не ни беше презентирана соодветна поткрепувачка документација за извршената исплата;
- Евидентирани се трошоци за креирање на веб сајт во износ од 62 илјади денари и реализација на филмот во износ од 80 илјади денари за кои не ни беше доставен писмен доказ за настаната финансиска транскација, односно плаќање;
- Од буџетските средства за реализација на проектот за краткометражен филм, продуцентската куќа исплатила средства во износ од 600 илјади денари, за дадени позајмици на една приватна фирма за која ревизијата не доби уверување дека истата учествувала во реализацијата на проектот. До денот на ревизијата, вратени се само 25 илјади денари;

- Со средствата доделени од програмата за филмска дејност, ревизијата констатира појава на набавка на опрема од страна на продуцентските куќи која останува во нивна трајна сопственост наместо истата да се обезбеди по пат на наем. Ваквиот начин на работа непотребно го зголемува буџетот на проектот во услови на ограничени буџетски средства за финансирање на проектите од филмската дејност.
- Со оглед дека продуцентските куќи работат паралелно на повеќе проекти, не е извршено разграничување на изворите на финансирање и трошоците за секој проект поединечно, што создава потешкотии при утврдување на изворот на средствата од кои се платени трошоците и нивно евидентирање на соодветниот проект.

Препораки

1. Филмскиот фонд да не финансира проекти кои немаат обезбедено финансиска конструкција за целосна реализација на проектот.
2. За секоја извршена исплата корисниците на средствата се должни да приложат соодветна поткрепувачка документација како доказ за настанатата финансиска промена и средствата да ги користат во согласност со доделената намена.
3. При одредување на висината на средствата со кои Филмскиот фонд дава финансиска подршка за одреден проект, да не се одобруваат ставките за набавка на опрема која останува во сопственост на продуцентот.
4. Фимскиот фонд да превземе соодветни мерки за создавање обврска на продуцентските куќи за разграничување на трошоците на секој проект поединечно, по пат на нивно евидентирање на посебни банкарски сметки.

10.4. Ненаменско и незаконско користење на средства

10.4.1. Спротивно на Законот за култура и Правилникот за елементите што треба да бидат содржани во програмите и проектите од национален интерес во културата, во 2007 година незаконски и ненаменски исплатени се средства во вкупен износ од 5.350 илјади денари по следниве основи:

- Надвор од Годишната програма за 2007 година, исплатени се средства во вкупен износ од 2.600 илјади денари за финансирање на ток шоу телевизиска програма која не е од национален интерес;
- Исплатени се средства во вкупен износ од 950 илјади денари за финансирање на телевизиска серија;
- Министерството исплатило средства во износ од 1.800 илјади денари за еден документарен филм спротивно на Договорот за копродукција што продуцентот (корисникот на средствата од Годишната програма) го има склучено со друга странска продуцентската куќа. Иако, во Договорот за копродукција е предвидено финансиско учество од 50% на двата партнери, проектот е целосно финансиран од Министерството за култура.

Препорака

Надлежните служби во Филмскиот фонд да финансираат проекти кои се од национален интерс во културата согласно законските прописи.

11. Според наше мислење, освен за наодите изнесени во точката 10.3.2 и 10.4.1 остварено е законско и наменско користење на средствата кои претставуваат државни расходи на ниво на Програмата за филмска дејност во 2007 година.

.

Скопје, 13.03.2009 година **Овластен државен ревизор**

ПРЕГЛЕД НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ОД ПРОГРАМАТА ЗА ФИЛМСКА ДЕЈНОСТ

во 000 денари

Опис на позицијата	**2007**	**2006**
Приходи		
Трансфери и донации	108,436	105,151
Вкупно приходи	**108,436**	**105,151**
Расходи		
Тековни расходи		
Плати, наемнини и надоместоци	698	439
Стоки и услуги	1,138	1,254
Субвенции и трансфери	106,600	103,458
Вкупно тековни расходи	**108,436**	**105,151**
Вкупно расходи	**108,436**	**105,151**
Остварен вишок на приходи - добивка пред оданочување	**0**	**0**
Даноци, придонеси и други давачки од вишокот на приходи - добивка пред оданочување		
Нето вишок на приходи - добивка по оданочување	**0**	**0**