РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Бр. 1003 – 40/4
Скопје, 12/12/2008 година

ДО

МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ - УПРАВА ЗА ЈАВНИ ПРИХОДИ

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената тематска ревизија во Министерството за финансии - Управа за јавни приходи во делот на функционирање на присилната наплата, со посебен акцент на запленета и продажбата на движни предмети и недвижности, како средства кои се применуваат во присилната наплата и нивно евидентирање.

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

3. Државниот завод за ревизија нема извршено тематска ревизија и не е изготвен извештај за функционирањето на присилната наплата.

4. Извршувањето на присилната наплата е резултат на донесената законска регулатива и можноста за имплементација на истата и претставува одговорност на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај застапувано од:

   - Горан Трајковски, директор на Управата за јавни приходи.

5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој Конечен извештај, прикажан на страните од 1 до 7, и да дадат мислење за наведеното од точка 1 засновано на извршената ревизија.

6. Ревизијата од точка 1 на овој Конечен извештај е планирана и извршена во периодот од 10.09.2008 до 10.10.2008 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Целта на ревизијата на овој Конечен извештај е да се утврди:

   - дали состојбата на запленетите движни предмети и недвижности реално и објективно се искажани во билансната/вонбилансната евиденција.
   - дали е остварено наменско и законско користење на запленетите предмети и недвижности;

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 дека:

- Извршувањето на присилната наплата, како постапка на наплата на даноци е обезбедена со соодветна законска регулатива;
- Управата за јавни приходи располага со соодветни ресурси за имплементација на законската регулатива;
- Финансиските извештаи се ослободени од значајни погрешни прикажувања на запленетите движни предмети и недвижности.

Ревизијата вклучува идентификување на сите фази од процесот на присилна наплата, анализа на законската регулатива од областа на присилната наплата, како и процедурите и постапките кои се извршуваат во истата. Информациите за извршената ревизија се добиени преку:

- Законска регулатива која се однесува на активностите од областа на присилната наплата;
- Годишни извештаи за извршената работа на Управата за јавни приходи за 2007 и 2006 година;
- Анализи и информации добиени од Секторот за стратешко планирање и развој, анализи и статистика во рамките на Управата за јавни приходи;
- Интервјуа со раководството и непосредните извршители во одделенијата за присилна наплата во Генералната дирекцијата на Управата и во сите регионални дирекции и
- Непосреден увид на деловните простории каде се чуваат запленетите движни предмети кои беа вклучени во избраниот примерок.

9. Пристап на ревизијата

Проверката на функционирањето на постапката за присилна наплата е извршена со посета на Генералната дирекција на Управата и одделенијата за присилна наплата во сите регионални дирекции, со примена на контроли кои се однесуваат на начинот на организација на работењето, законската регулатива, пишаните процедури, заплена, чување, продавање на запленетите предмети, утврдување на нивната состојба и евиденција.

10. Ревизорите на Државниот завод за ревизија го утврдија следното:

10.1. Неправилна примена на акти

10.1.1. Согласно Правилникот за организација и работа на Управата за јавни приходи од јануари 2006 година, формиран е Сектор за присилна наплата во чии рамки предвидени се Одделение за присилна наплата и Одделение за стечај.
Одделението за присилна наплата ги извршува следните задачи: следење на присилната наплата, следење на заостанат долг по видови на даноци, изготвување упатства и методологии за спроведување на присилната наплата по видови мерки и воспоставување залог, следење на воспоставување залог по видови мерки и давање стручна помош на регионалните дирекции во постапката на присилна наплата. За оперативно извршување на присилната наплата во регионалните дирекции на Управата за јавни приходи формирани се одделенија за присилна наплата. Оделенијата ги извршуваат следните работи: преземаат известувања за даночни долгови од отсекот за евиденции, ги анализираат долговите по старост и погодност за наплата, донесуваат решенија за присилна наплата, вршат присилна наплата на даночен долг (пренос на парични средства, парични побарувања на должникот, попис со проценка, заплена и продажба на движни предмети и недвижности по пат на аукција, изготвување решенија за распоредување на наплатените средства од

ул: “Маршал Тито” - 12/3 *Овластен Државен ревизор*
Палата Македонија - Скопје
тел:3211-262, факс:3126-311 ----------------------------

продажбата), воспоставување залог и изготвување извештаи за присилната наплата и други работи поврзани со присилната наплата.
Според Правилникот за систематизација на работни места на Управата за јавни приходи, за извршување на сложените задачи поврзани со присилната наплата предвидени се 202 работни места, а пополнети 134 или 66% од вкупно предвидените.
Во текот на извршувањето на ревизијата констатирани се следните слабости:

- во Секторот за присилна наплата вработено е само едно лице, советник за присилна наплата, додека останатите систематизирани работни места не се пополнети, односно не се назначени: раководител на Сектор за присилна наплата, помошник на раководител, раководител на одделение за присилна наплата, виш соработник и помлади соработници за присилна наплата;
- во три од вкупно седум регионални дирекции на Управата за јавни приходи (Дирекција за големи даночни обврзници, Регионалните дирекции во Прилеп и Струмица) нема распоредено раководител на одделение за присилна наплата (прилог бр.1);
- во четири од вкупно седум регионални дирекции на Управата (Дирекција за големи даночни обврзници, Регионалните дирекции во Скопје, Штип и Струмица) нема распоредено советници за присилна наплата (прилог број 1);
- во пет од вкупно седум регионални дирекции на Управата (Дирекција за големи даночни обврзници, Регионалните дирекции во Скопје, Битола, Струмица и Тетово) нема распоредено виши соработници за присилна наплата (прилог број 1);
- во неколку случаи самостојните референти за присилна наплата и даночните извршители се ангажирани во извршување на други работни задачи кои не се поврзани со присилната наплата (фискализација, затварање објекти, технички секретар);
- во неколку случаи пополнети се работни места со вработени кои имаа високо образование - Економски факултет, а согласно Правилникот за систематизација за истите работни места пропишано е високо образование - Правен факултет;
- за работно место самостоен референт даночен извршител во Правилникот за систематизација на работни места е предвидено вишо или средно образование, кое не соодветствува на комплексноста и тежината на задачите предвидени согласно Законот за даночна постапка.

Непополнетите работни места и несоодветната пополнетост согласно Правилникот за систематизација на работни места, влијаат на квалитетното, навременото и ажурното извршување на задачите дефинирани за присилната наплата, на успешноста во наплатата на даночните побарувања, кои претставуваат изворни приходи во Буџетот на Република Македонија.

Препорака

Одговорното лице во Управата за јавни приходи да ги преземе следните активности:

- да се пополнат непополнетите работни места во Секторот за присилна наплата и оделението за присилна наплата, како и работните места во одделенијата за присилна наплата во регионалните дирекции со лица со соодветно образование за извршување на присилната наплата;
- самостојните референти за присилна наплата и даночните извршители да ги извршуваат работните задачи поврзани со присилната наплата, во правец на подобрување на наплатата на побарувањата од даночните должници;
- пополнувањето на работните места да се спроведува со вработување на лица со високо образование соодветно на потребите на предвидените работни задачи, со посебен акциент од областа на правните науки;

ул: "Маршал Тито" - 12/3
Палата Македонија - Скопје
тел:3211-262, факс:3126-311
Овластен Државен ревизор

- да се усогласи потребниот степен на образование за работното место самостоен референ - даночен извршител во Правилникот за систематизација на работни места, според сложеноста на работните задачи согласно одредбите од Законот за даночна постапка.

10.1.2 Управата за јавни приходи нема донесено упатства и методологија за спроведување на присилната наплата по видови на мерки, за воспоставување залог и продажба на движни и недвижни предмети кои претставуваат дел од работите и задачите на Секторот за присилна наплата, утврдени во Правилникот за организација и работа на Управата за јавни приходи. Основна причина за оваа состојба е непополнетоста на работните места во Секторот за присилна наплата (вработени се две лица во Секторот, од кои еден од нив работи во РД Скопје).
Од страна на Управата за јавни приходи дополнително е доставена Оперативна инструкција за начинот на располагање со стварите, изготвена согласно одредбите од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи.
Оваа состојба доведува до неконзистентност во постапката на присилна наплата во регионалните дирекции, невоспоставен тек на документацијата во рамките на регионална дирекција, меѓу регионалната дирекција и Секторот за присилна наплата, можност од субјективизам при проценување на движните и недвижни предмети и нивната продажба.

Препорака

Секторот за присилна наплата во соработка со Секторот за нормативно правни работи да изготват упатство и методологија за начинот на спроведување на присилната наплата по видови мерки, за воспоставување залог и продажба на движни и недвижни предмети, со цел да се воспостави еднобразен систем за присилна наплата, заради подобрување во ефикасноста при наплатата на долговите од даночниот должник.

10.2. Неправилности во искажувањето на позициите во Билансот на состојба

10.2.1. Ревизијата констатира дека не постои сметководствена или вонсметководствена (вонбилансна) евиденција на залихите на запленетиот имот во целина и по регионални дирекции, што е спротивно на Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, Правилникот за сметководство на буџетските корисници и Законот за располагање со стварите на државните органи.
Невоспоставената сметководствена евиденција претставува пречка за ефикасно стопанисување со запленетиот имот, податоците за видот, бројот и вредноста на запленетите предмети не се достапни во секој момент, намалена е можноста за следење на резултати од преземените активности по присилна наплата, постои ризик од злоупотреба на запленетите движни и недвижни предмети и нереално искажување на податоците во финансиските извештаи.

Препораки

Секторот за административно-технички и помошни работи да преземе активности за воспоставување на електронски систем за евидентирање и ефикасно менаџирање на залихите на движни и недвижни предмети кои по основ на заплена се наоѓаат кај Управата за јавни приходи или кај даночните обврзници.

10.2.2. Со увид во пописниот елаборат за извршениот попис за 2007 година на запленетите движни предмети и недвижности, ревизијата ја констатира следната состојба:

- во четири регионални дирекции и во дваесет даночни одделенија не е извршен

ул: "Маршал Тито" - 12/3 **Овластен Државен ревизор**
Палата Македонија - Скопје
тел:3211-262, факс:3126-311 ----------------------------

попис на запленетата стока;
- во три регионални дирекции и две даночни одделенија, извршениот попис е нецелосен, односно во одделни пописни листи недостасуваат податоци за количината, вредноста на запленетите движни предмети и недвижности, како и потписи од членовите на комисиите кои го извршиле пописот,

Наведеното е спротивно на одредебите од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници.

Ревизијата изврши увид на дел од запленетите движни предмети и недвижности по регионални дирекции при што констатира:
- најголем дел од запленетите движни предмети и недвижности потекнуваат од преземени активности за присилна наплата од минати години, кои по пат на јавна аукција не се продадени. Одредени предмети имаат изгубено од својот квалитет и од употребната вредност, со што се доведува во прашање можноста од нивна продажба;
- голем дел од запленетиот имот поради недостиг на простор за чување се наоѓа кај самите даночни должници, а многу мал дел во простории на Управата за јавни приходи, што во отсуство на редовна контрола може да доведе до злоупотреба на истите од страна на даночниот должник;
- ревизијата не доби уверување за вистинската состојба на запленетиот имот, ниту доказ за физичко обезбедување, што може да има негативни последици пред се по самиот субјект, кој треба да постапи со внимание на добар стопанственик со државниот имот согласно Законот за користење и располагање со стварите на државните органи.

Неправилно или нецелосно извршениот пописот на запленетата стока и нејзиното несоодветно чување, може да доведе до злоупотреба на истата, намалување на нејзиниот квалитет и вредност. Ова влијае на наплатата на долговите и предизвикува штета на даночниот обврзник.

Препораки

Одговорнот лице во Управата за јавни приходи да ги преземе следните активности :
- заради значајноста и вредноста на запленетата стока и нивната злоупотреба квартално да се спроведува попис на истите;
- врз основа на извршениот физички дел од пописот на залихите на запленетиот имот да се утврдат вредносни показатели за истиот и крајниот вредносен ефект да се спроведе во сметководствената/вонбилансната евиденција;
- да се обезбедат соодветни услови за чување на запленетиот имот, односно со истиот да се постапи со внимание на добар стопанственик согласно одредбите од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи.

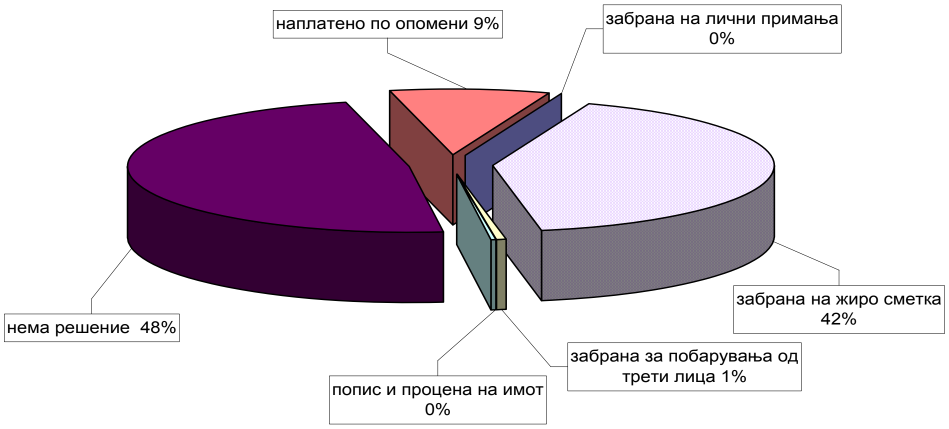
10.2.3. Во текот на ревизијата добиени се податоци од Управата за јавни приходи за доставени опомени и решенија во постапката за присилна наплата. Имено, во 2007 година регионалните дирекции, согласно одредбите од Законот за даночна постапка, имаат изготвено и дистрибуирано 12.927 опомени до даночните обврзници, кои во законски предвидениот рок не ги подмириле своите даночни обврски. Од доставените опомени наплатени се обврски по 1.180 опомени, додека за 5.504 опомени од одделенијата за присилна наплата изготвени и доставени се решенија за присилна наплата (прилог број 2).

Од страна на овластените лица кои работат на присилната наплата, добиени се образложенија за причините на недоставени решенија за присилна наплата по 6.243 опомени: спроведен стечај или ликвидација над даночниот должник, поднесено барање за репрограм, изготвени повеќе опомени по едно решение за присилна

наплата, уплата на погрешна сметка, отсуство на вистински податоци за седиштето на даночниот должник. За наведените причини не беа обезбедени докази, поради што ревизијата не се увери во вистинитоста на причините за недоставени решенија до даночните обврзници.

Неизготвените решенија врз основа на дистрибуирани опомени, наметнува сомнеж дека не се почитува предвидениот законски рок за доставување решенија, неблаговремено се преземаат мерки за наплата на даночниот долг и постои можност од субјективизам и селективен пристап при доставување решенија до даночните обврзници.

Во текот на ревизијата овластените лица од Секторот за стратешко планирање и развој, анализи и статистика во рамките на Управата, презедоа првични активности во изнаоѓање на причините за констатираната состојба за период 01/09 – 30/09/2008 година во делот на отстапувањето на бројот на решенијата со бројот на опомените.



графички приказ на наплата по доставени опомени и решенија
по видови средства за присилна наплата добиени од Управата за јавни приходи

Препорака

1) Одговорните лица во регионалните дирекции и во Секторот за присилна наплата да преземат активности за навремено доставување на решенија согласно дистрибуираните опомени и согласно одредбите од Законот за даночна постапка;
2) Одговорното лице да покрене иницијатива за изготвување софтверско решение за обработка на податоците поврзани со податоците за испратени опомени, заради следење на наплатата по опомени, податоци за изготвени и доставени решенија за присилна наплата, податоци за наплата на даночниот долг по решенија, спроведени аукции и нивната реализација по количина и вредност, со што ќе се подигне нивото на координираност на регионалните дирекции со Генералната дирекција – Сектор за присилна наплата и би се избегнале можностите од грешки и субјективизам.

10.2.4. Податоците добиени од Управата за јавни приходи, укажуваат дека во 2007 година од вкупно издадените 5.504 решенија за присилна наплата, 98% се однесуваат на забрана од жиро сметка (блокирање на сметката), додека само 2% отпаѓа на останатите законски средства за присилна наплата (прилог број 2). Во разговор со

овластените лица кои работат на присилната наплата, добиени се информации дека најчести причини за оваа состојба се:

- податоците добиени од инспекцискиот надзор не се секогаш доволни за да се примени некое друго законско средство за присилна наплата;
- нерасчистени имотно правни односи на даночните должници, што ја отежнува постапката на присилна наплата од недвижности и
- непостоење на просторни услови за чување на запленетите движни предмети.

Наведените причини го доведуваат во прашање ефикасното извршување на постапката за присилна наплата.

Препорака

Одговорните лица да преземат активности за воспоставување подобра внатрешна комуникација со вработените кои вршат инспекциски надзор и надворешна комуникација со надлежните институции (Државен завод за геодетски работи, Министерство за внатрешни работи, Централен регистар на Република Македонија, Централен депозитар на хартии од вредност) кои имаат можност да обезбедат потребни податоци за успешно извршување на постапката за присилна наплата.

11. Според наше мислење, поради изнесеното во точката 10.2.1. и 10.2.2. билансната/вонбилансната евиденција невистинито и необјективно ја искажува состојбата на запленетите движни предмети и недвижности, согласно применетата законска регулатива.

12. Според наше мислење, освен за наодите изнесени во точките 10.2.3. и 10.2.4. остварено е наменско и законско користење на запленетите предмети и недвижности.

Скопје, 11/12/2008 година **Овластен државен ревизор**

ул: "Маршал Тито" - 12/3 *Овластен Државен ревизор*
Палата Македонија - Скопје
тел:3211-262, факс:3126-311 ----------------------------