



**РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА**

Број 1003-85/3  
Скопје, 23.04.2007 година

**ДО**

**МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
Сектор за буџет и фондови**

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

**Извршно резиме**

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на системот на интерни контроли во постапката на планирањето на Буџетот на Република Македонија.
2. Ревизијата на системот на интерни контроли од точка 1 на овој Извештај е извршена согласно член 1 и член 5 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 9 од Законот за државна ревизија.
3. Системот на интерни контроли од точка 1 на овој Извештај е одговорност на раководството на субјектот застапувано од:
  - д-р Трајко Славевски, министер за финансии;
  - Предраг Трпески, заменик министер за финансии;
  - д-р Снежана Костадиновска Милошевска, државен секретар;
4. Ревизијата од точка 1 на овој Извештај е планирана и извршена во периодот од 19.02 до 09.03.2007 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.
5. Целта на ревизијата на овој Извештај е да се утврди:
  - дали постојат контроли кои ќе осигураат законитост, навременост, точност и усогласеност во процесот на планирање на Буџетот на Република Македонија,
  - дали контролните постапки функционираат ефикасно и правилно, во врска со спречувањето или откривањето на грешките во процесот на планирањето,
  - дали при процесот на планирањето на Буџетот на Република Македонија постои усогласеност помеѓу буџетските барања на буџетските корисници и усвоениот Буџет на Република Македонија.
6. 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 процесот на планирањето на Буџетот на Република Македонија е усогласен со стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика. Ревизијата вклучува и оцена на сигурноста на интерните

контроли со кои се обезбедува спречување или откривање на грешките во процесот на планирањето.

7. Ревизијата на системот на интерни контроли во процесот на планирање на Буџетот на Република Македонија е започната со изготвување на Планот за ревизија во кој се идентификувани сите фази од процесот на ревизија. Во планот ревизијата ги идентификуваше процедурите и постапките значајни за планирањето на Буџетот. Преку интервјуа со одговорните лица се запознавме со клучните процеси и ги опишавме во наративни белешки. Извршено е снимање на функционирањето на интерните контроли преку прашалник за клучни контроли, при што се дефинирани ризиците и контролите кои ги покриваат истите. Преку тестови на усогласеност утврдено е функционирањето на интерните контроли во рамките на сите процедури и постапки и извршена е оценка на резидуалните ризици. Извршено е снимање и тестирање на информатичкиот систем.

### **Пристап на ревизијата**

8. При вршењето на ревизијата применети се постапки за утврдување на:
- навременоста во започнување на буџетскиот процес, донесување на фискалната стратегија, доставување на Буџетскиот циркулар до буџетските корисници, доставување на буџетските барања до Министерството за финансии;
  - сеопфатноста и веродостојноста на податоците кои се доставуваат до Секторот за Буџет и фондови од страна на релевантните сектори, како и на податоците содржани во буџетските барања;
  - точноста 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;
  - споредливоста и усогласеноста на стратешките планови на буџетските корисници со стратешките приоритети на Владата, 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;
  - усогласеноста на планираните средства со буџетските корисниците и нивните стратешки планови како резултат на анализата од страна на буџетските аналитичари;
  - безбедноста 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 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**

9. 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 раководството и вработените во секторите вклучени во процесот на планирање на Буџетот на Република Македонија како и преку преглед на основните документи.

## **9.1. Организација и систематизација**

### **9.1.1 Опис на интерниот контролен систем**

Планирањето на Буџетот на Република Македонија се извршува во Секторот за буџети и фондови во Министерство за финансии по претходно добиени податоци од:

- Секторот за даночен и царински систем;
- Сектор за макроекономска и развојна политика;
- Сектор за меѓународни финансии;
- Сектор за информатика;
- Сектор за трезор.

Планирањето го вршат девет буџетски аналитичари и двајца раководители за 60 буџетски корисници.

### **9.1.2 Контролни аспекти**

- Со увид во интерните акти, ревизијата констатира дека во актот за систематизација во кој се опишани работните задачи за планирање на буџетот предвидени се 11 буџетски аналитичари.
- Преку интервјуата со вработените во Секторот за буџети и фондови констатирано е дека:
  - организационата поставеност и ангажираноста на вработените не е усогласена со обемот на работните задачи;
  - поради недоволната кадровска екипираност не постои јасна распределба на надлежностите и одговорностите, односно функционирањето на внатрешните контроли е отежнато.
- Не постојат пишани процедури за процесот за изготвување на Буџетот.

### **9.1.3 Оценка на ризиците**

Во услови на вакво контролно опкружување и недоволна кадровска екипираност на Секторот за буџети и фондови ризикот за целосно и правилно извршување на планирањето е оценет како висок, а контролниот систем незадоволителен имајќи предвид дека не е овозможено целосно следење на функционирањето на интерните контроли.

### **9.1.4 Препораки**

- Во Правилникот за систематизација на работните места на Министерството за финансии, во Секторот за буџети и фондови да се зголеми бројот на работни места - буџетски аналитичари, во функција на поефикасно планирање на буџетот, следење и активно учество во стратешкото планирање на буџетските корисници.
- Да се изготват пишани процедури за процесот за изготвување на Буџетот со кои ќе се дефинираат активностите и одговорностите на сите учесници во буџетскиот процес, роковите и текот на документацијата.

## **9.2. Навременост на буџетскиот процес**

### **9.2.1 Опис на интерниот контролен систем**

Буџетскиот процес започнува со доставување на податоците до Секторот за буџети и фондови од релевантните сектори во Министерството за финансии, донесување на фискалната стратегија од страна на Владата на Република Македонија, доставување на Буџетскиот циркулар до буџетските корисници, доставување на буџетските барања до Министерството за финансии.

Со оглед на фактот што Република Македонија е во аранжман со Меѓународниот монетарен фонд, редовно се врши усогласување на фискалната стратегија со политиката на фондот.

### **9.2.2 Контролни аспекти**

Согласно Законот за буџети, Фискалната стратегија треба да се донесе до 31 мај, а мисијата на Меѓународниот монетарен фонд редовно е присутна во јуни, поради што фискалната стратегија се донесува по истекот на предвидениот рок.

Задоцнетото донесување на Фискалната стратегија од страна на Владата на Република Македонија предизвикува доцнење во доставувањето на буџетскиот циркулар, на што следи и доцнење на буџетските барања.

Поради непочитување на законскиот рок за доставување на буџетските барања од страна на буџетските корисници, се намалува периодот за изготвување на Буџетот.

### **9.2.3 Оценка на ризиците**

Непочитувањето на законските рокови за доставување на буџетскиот циркулар како и буџетските барања го забавува процесот на донесување на Буџетот на Република Македонија. Но, и покрај тоа, со прекувремена ангажираност на вработените во Секторот за буџети и фондови, Буџетот се донесува до 31 декември, поради што ризикот за навремено донесување на Буџетот е оценет како низок.

## **9.3 Планирање на Буџетот кај буџетските корисници**

### **9.3.1 Опис на интерниот контролен систем**

Согласно Законот за буџети, Министерството за финансии најдоцна до 15 јуни, до носителите на функционалната област и на фондовите, треба да достави инструкции во форма на Буџетски циркулар заради доставување буџетски барања за изготвување на предлог Буџетот. Носителот на функционалната област, во согласност со стратешките приоритети на Владата ги распределува средствата во предлогот на буџетското барање. Секој буџетски корисник е должен во согласност со стратешките приоритети да изготви стратешки план кој ќе се имплементира со бараниот буџет.

### **9.3.2 Контролни аспекти**

Ревизијата констатира дека постои голема неусогласеност помеѓу буџетските барања на буџетските корисници со донесениот Буџет. Ова се должи на тоа што буџетските барања често ги изработуваат лица кои не се доволно стручни за изготвување на стратешки планови и структурирање на Буџетот и сеуште се применува востановена пракса буџетските корисници секогаш да бараат многу повеќе средства од реалните потреби, а буџетските аналитичари несоодветно да ги намалуваат бараните средства.

### **9.3.3 Оценка на ризиците**

Со оглед на тоа што буџетските барања кај поголем број буџетски корисници не се изготвуваат од овластени стручни лица, контролниот систем е незадоволителен и можни се пропусти при планирањето на средствата, односно, постои висок ризик

бараните средства да не ги отсликуваат вистинските потреби на буџетските корисници.

#### **9.3.4 Препораки**

- Планирањето на средствата кај буџетските корисници да се врши од страна на обучени лица за стратешко планирање и изготвување на буџетските барања.
- Да се организираат обуки за поефикасно изготвување на стратешките планови и планирање на средствата за истите кај буџетските корисници.
- Буџетските аналитичари активно да учествуваат во процесот на изготвување на стратешките планови на соодветните буџетски корисници.

### **9.4 Усогласување на буџетските барања и одобрениот Буџет**

#### **9.4.1 Опис на интерниот контролен систем**

Согласно Законот за буџети, буџетските корисници треба да изготвуваат стратешки планови во согласност со стратешките приоритети на Владата на Република Македонија. Изготвените буџетските барања се доставуваат до Министерство за финансии најдоцна до 30 Септември. Буџетските аналитичари ги планираат средствата за секој буџетски корисник согласно максимално утврдените износи и стратешките приоритети.

#### **9.4.2 Контролни аспекти**

Ревизијата констатира дека постојат повеќе причини за неусогласеност помеѓу одобрениот Буџет на буџетските корисници и буџетските барања и тоа:

- нестручност на изготвување на стратешки планови и структурирање на буџетот кај буџетските корисници
- неинволвираност на буџетските аналитичари во изготвувањето на стратешките планови на буџетските корисници
- законски недефиниран период за преговарање помеѓу буџетските корисници и буџетските аналитичари

#### **9.4.3 Оценка на ризиците**

Поради утврдените слабости во контролниот систем во фазата на усогласување на буџетските барања и одобрениот буџет на буџетските корисници, постои висок ризик планираните средства да не ги отсликуваат вистинските потреби на буџетските корисници.

#### **9.4.4 Препораки**

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

22.04.2007 година

Овластен државен ревизор