РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Бр. 1103-52/6

Скопје, 12.06.2008 година

МИНИСТЕРСТВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на финансиските извештаи на Министерството за животна средина и просторно планирање (во понатамошниот текст МЖСПП) - сметка за приходи наплатени од органи, за 2007 година, кои се прикажани на страните 8 до 9.

2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој Извештај е извршена согласно член 2 став 1 и 2 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 8 од Законот за државна ревизија.

3. За годината која `и претходи на годината што е предмет на оваа ревизија, не е вршена ревизија.

4. Финансиските извештаи од точка 1 на овој Конечен извештај, претставуваат одговорност на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај, застапувано од:
   - Имер Алиу, министер , од 01.09.2006 година до 20.02.2007 година и
   - Џелил Бајрами, министер, 02.03.2007 година.

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

6. Ревизијата од точка 1 на овој Извештај е планирана и извршена во периодот од 03.03 - 30.04.2008 година, од страна на ревизорски тим на Државниот завод за ревизија.

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

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

9. Ревизијата е извршена во согласност со Стандардите за Државна Ревизија на Меѓународната организација на Врховните Ревизорски Институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во Република Македонија при вршењето на државната ревизија. Овие стандарди бараат ревизијата да се планира и подготви, со цел да се добие разумно уверување дека финансиските извештаи се ослободени од значајни погрешни прикажувања. Ревизијата вклучува испитувања на докази, проценување на користените сметководствени принципи, како и на важните проценки направени од страна на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај, давање општа оценка за презентацијата на финансиските извештаи и давање оценка за конкретни финансиски трансакции. Веруваме дека извршената ревизија ни обезбедува разумна основа за изнесеното мислење.

10. Со ревизијата на финансиските извештаи за 2007 година дадени како составен дел на овој Конечен извештај, ревизијата го утврди следното:

10.1. **Системски слабости**

10.1.1. Со извршениот увид во начинот и постапката на доделување на средствата од Програмата за инвестирање на животната средина за 2007 година ревизијата ги констатира следниве слабости:

- Според Законот за животна средина, средствата од Програмата за инвестирање на животната средина се доделуваат целосно или делумно по пат на јавен конкурс, при што ревизијата констатира дека е применет различен пристап во дефинирањето на програмите и конкурсите во последните две години. Во 2006 година начинот на доделувањето на средствата е утврден и во Програмата и во конкурсот со примена на ЗЈН, а во 2007 година овој пристап е напуштен, и Програмата се реализира преку јавен конкурс.
- За точката “Расчистување на депонии“ од Програмата за 2007 година исплатени се 6.586 илјади денари од кои на здруженија на жени и граѓани доделени се 2.830 илјади денари за кои ревизијата не доби доволно уверување дека истите имале капицитет односно способност за реализирање на активностите предвидени во барањата.
- За Изработка на проектна документација за интегрирано управување со отпад за градови со над 50.000 жители, со Програмата за 2007 година финанисирани се проекти во вкупна вредност од 29.550 илјади денари, од кои 19.000 илјади денари се доделени на Марели трејд ДОЕЛ Тетово за Изработка на проектна документација за интегрирано управување со отпад во Полошки регион. Иако овој регион е еден од приоритетите на министерството ваквиот начин на распределба на средствата со кои само еден проект добива повеќе од 60% за одредена намена не дава доволно уверување во правичната распределба на средствата и постигнувањето на максимален ефект од ваквото финансирање.

10.1.2. Ревизијата констатира и одредени слабости во конкурсот што министерството го распишува за распределување на средствата од Програмата за 2007 година како и во критериумите по кои се врши изборот на апликантите. Имено, конкурсот не содржи прецизни упатства за пополнување на барањата (апликативна форма) со што би се постигнала поголема унифицираност и апликантите би имале еднаков третман.

Изборот на програмите го врши комисија која е формирана од страна на министерот. Членовите на комисијата не потпишуваат изјава за непостоење

на конфликт на интереси. При изборот се користи само наративен опис наместо бодовниот систем за оценување, а самите критериуми дадени во конкурсот се многу општи и недоволно прецизни во однос на: проверка на подобноста на апликантот, оправданоста на проектот, времето на реализација на проектот, трошоците на проектот, квалитетот на физибилити студија за идејните и главни проекти, економско техничката оправданост, финансиската состојба на апликантот и сл. Ваквиот начин на доделување на средства без строго формирани критериуми и постапки не дава доволно уверување во објективниот избор на програмите, проектите и активностите кои ќе се финансираат.

10.1.3. Со Годишната програма за инвестирање во животната средина за 2007 година предвидени се 90.000 илјади денари и заклучно со 31.12.2007 година биле склучени 75 договори во вкупен износ од 74.320 илјади денари односно 83% од вкупните средства за оваа намена. Во текот на 2007 година исплатени се 44.320 илјади денари или само 60% од вредноста на договорите. Главна причина за слабата реализација на Програмата е ненавременото започнување на активностите од страна на министерството во врска со објавувањето на Програмата, објавата на конкурс и извршениот избор. Ваквиот пристап има за ефект нецелосно и неефикасно искористување на предвидените средства што од своја страна повлекува и недоволно инвестирање во заштита на животната средина и природата.

10.1.4. За доделување на средствата од програмата за инвестирање на животната средина 2007 година, министерството склучува договори со корисниците на средствата. Со извршениот детален увид во склучените договори ревизијата ги констатира следниве пропусти:

- Кај поголемиот дел од договорите, предметот на договорот за доделување на финансиски средства не е јасно дефиниран, и како таков не дава прецизни информации за видот на активностите и локацијата на дејствување;
- Во договорите не се прецизирани роковите за извршување на активностите од страна на корисникот на средствата, ниту се предвидени казнени одредби доколку корисникот на средствата во целост не ја изврши обврската;
- Динамиката на плаќање на договорениот износ се извршува со исплата на 20% по потпишување на договорот но без обезбедена банкарска гаранција;
- Од склучените договори не може да се види дали се работи за целосно финансирање на проектите, програмите и други активности, или за кофинансирање од страна на министерството.

Ревизијата констатира дека ваквите договори не обезбедуваат правна заштита на министерството во случај на нецелосна и ненавремена реализација од страна на корисникот и може да предизвикаат ненаменски исплатени средства од страна на министерството.

Препораки

1. Министерството да применува ист принцип за начинот на доделување на средствата согласно постапката утврдена во Законот за животна средина. Имајќи ги во предвид одредбите во новиот Закон за јавни набавки министерството доследно да ги почитува истите во договорите за доделување на средствата.
2. Ревизијата предлага одговорните лица во министерството да направат попрецизна дистинкција за кои намени од Програмата за инвестирање на

животната средина здруженијата на граѓани можат да аплицираат, од аспект на нивниот капацитет и способност во извршувањето на одредени активности. Доколку се работи за невладина организација треба да се имаат во предвид целите за што е формирана истата а активноста што ќе ја спроведува да биде соодветна на активност на невладина организација со што би се избегнале поголеми комерцијални активности.

3. Министерството да донесе интерен акт во кој ќе биде определена максималната горна граница до која ќе може да се доделуваат средствата за еден проект, програма или активност се со цел да нема голем распон во доделување на истите.
4. Министерството да изработи апликација која ќе ги содржи сите потребни елементи на кои апликантот ќе мора да одговори и истата да биде дадена во Конкурсот, а изборот да се врши врз база на бодовниот систем на оценување кое ќе се заснова на прецизно утврдени критериуми согласно Законот.
5. Министерството за животна средина навремено да ја започне постапката околу донесување на Програма за инвестирање во животната средина, објавување на конкурсот, изборот на апликантите и склучувањето на договори со истите, со цел предвидените средства да бидат максимално искористени.
6. Во зависност од карактерот на активноста што се извршува и основната дејност на корисникот на средствата ревизијата предлага, одговорните лица во министерството при склучувањето на договорите, да вклучат попрецизни одредби кои се однесуваат на предметот на договорот, роковите за извршување на активностите, казнени одредби доколку истите не се завршат како и банкарска гаранција за дадениот аванс.

10.2. Систем на интерни контроли

10.2.1. Ревизијата не можеше да се увери во целосноста и точноста на приходите на МЖСПП по основ на надоместокот што се плаќа при регистрација на моторни возила во Република Македонија, поради необезбедени контролни постапки/процедури и евиденции за следење на навременоста и комплетноста на уплатата на средствата и утврдување на состојбата за вкупниот број на обврзници кои го плаќаат овој надоместок.

Ревизијата утврди дека дел од приходите што министерството ги остварува по основ на овој надоместок се уплатуваат на несоодветни сметки (на сметка за јавни приходи во МФ и на сметката за самофинансирачки активности на МЖСПП) по што истите се префрлуваат на соодветната сметка за приходи наплатени од органи на МЖСПП. Иако МЖСПП има превземено активности во насока на надминување на ваквите слабости (испратени се дописи до надлежните субјекти што ги примаат овие уплати со дадени соодветни инструкции), сепак овие неправилности не се отстранети и продолжуваат да се повторуваат и понатаму.

Ваквата состојба има за последица нецелосен увид во вкупните приходи на министерството што треба да ги оствари по овој основ што од своја страна се ефектуира во неадекватното планирање на истите.

Препораки

1. МЖСПП треба да обезбеди целосен систем на евиденција на приходите по основ на надоместок што се плаќа при регистрација на моторни возила преку воспоставување контролни постапки, процедури и други алтернативни методи (систем на комуникација со другите субјекти – МВР,

АМД и МФ) во поглед на добивањето на податоци кои ќе послужат за утврдување на точниот број регистрирани моторни возила.

2. МЖСПП треба и понатаму да ги продолжи активностите во директна комуникација со Министерството за финансии и субјектите кои се надлежни за регистрација на моторни возила за надминување на слабостите поврзани со уплатите на овој вид надоместоци.

10.3. Неправилна примена на акти

10.3.1. Согласно Законот за животна средина, правните или физички лица кои вршат загадување на животната средина, увезуваат одредени употребувани производи и произведуваат или увезуваат производи и стоки кои се штетни, плаќаат надоместоци кои претставуваат приход на Буџетот на РМ и се уплатуваат на соодветна уплатна сметка, во рамките на трезорската сметка, освен надоместокот што се плаќа при регистрација на моторни возила и пловни објекти кој е приход на МЖСПП. Надлежен орган за контрола на утврдувањето, пресметувањето и уплатата на надоместокот, ослободувањето од плаќање на идниот надоместок, како и за почитување на роковите за уплатување на надоместоците е Управата за јавни приходи. МЖСПП е должно да води евиденција на обврзниците за плаќање на надоместоците и според донесениот Правилник се обврзува најдоцна до 15 февруари во тековната година до Управата да доставува консолидиран извештај за вкупно уплатените надоместоци од претходната година.

Ревизијата констатира дека министерството не води евиденција на обврзниците и вкупно уплатените надоместоци по овие основи за 2007 година. Како причина за ваквата состојба се наведуваат недостатоци во постоечкото софтверско решение, недоставените известувања од страна на сите субјекти за обврската за плаќање на надоместоците како и комплексноста на обрасците за пополнување.

Ваквото разграничување на надлежности кај повреќе органи како и наведените слабости од аспект на непостоење соодветна евиденција кај министерството може да имаат за ефект нецелосна наплата на приходите во Буџетот на РМ по овој основ. Од друга страна, необезбедениот систем на информации за вкупно остварените приходи може да предизика и нереално планирање на буџетските средства во наредниот период.

Препораки

1. МЖСПП да воспостави целосна и навремена евиденција за обврзниците кои ги плакаат наведените надоместоци како и за вкупно уплатените надоместоци согласно законските прописи, преку подобрување на софтверското решение за евиденцијата и поедноставување на образецот кој го поднесуваат обврзниците од аспект на неговата функционалност како за министерството така и за обврзниците кои се должни да ги достават бараните податоци.

10.4. Неправилности во искажувањето на позициите на Билансот на состојба

10.4.1. Спротивно на Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници обврските по склучените договори согласно Годишната програма за инвестирање во животната средина во 2007 година не се во целост сметководствено евидентирани поради што позицијата активни временски разграничувања и краткорочни обврски од Билансот на состојба не се реално и објективно прикажани на ден 31.12.2007 година. Ваквата состојба

има за ефект помалку прикажани обврски на крајот на годината во вкупен износ од 6.983 илјади денари.

Препораки

1. Одговорните лица на МЖСПП да воведат комплетна и целосна евиденција на обврските согласно законските прописи заради нивно обелоденување .во финансиските извештаи.

10.5. **Ненаменско и незаконско користење на средствата**

10.5.1 Врз основа на Годишната програма за стручно оспособување и усовршување на државни службеници за 2007 година на МЖСПП, упатени се четири лица на постдипломски студии по менаџмент на животна средина на Универзитетот на Југоисточна Европа. Со направениот увид во доставената документација ревизијата го констатира следното:

- финансирани се две лица кои не се државни службеници и не се во редовен работен однос во МЖСПП, што има за последица ненаменски потрошени средства во вкупен износ од 221 илјади денари и
- избраните кандидати не доставуваат потврди за ислушан семестар, односно положен испит што е спротивно на потпишаните договори.

Поради недоставената документација во Секторот за општи работи - одделение за управување со човечки ресурси не се води евиденција за динамиката на одвивање на постдипломските студии и не се доставуваат податоци во централниот регистар на Агенцијата за државни службеници, што може да има за последица ненаменско користење на државни средства.

Препораки

1. Министерството да обезбеди систем на интерни контроли во процесот на доделување на средствата за стручно оспособување и усовршување и во следењето на динамиката на нивната реализација, со цел да се обезбеди професионално обучен кадар за сопствените функции.

11. Според наше мислење, поради значајноста на прашањето изнесено во точката 10.4.1, финансискиот извештај Биланс на состојба на ден 31.12.2007 година, невистинито и необјективно ја претставуваат финансиската состојба на МЖСПП - сметка приходи од органи под 31.12.2007 година, додека финансискиот извештај Биланс на приходи и расходи го прикажува вистинито и објективно резултатот од финансиските активности за годината која завршува со тој датум е во согласност со важечката законска регулатива.

12. Според наше мислење, освен за изнесеното во точките 10.1 и 10.5 кај МЖСПП - Сметка за приходи наплатени од органи, остварено е законско и наменско користење на средствата во финансиските трансакции кои претставуваат државни расходи за 2007 година.

13. **Превземени/непревземени мерки од страна на субјектот по основ на препораките дадени во ревизорскиот извештај за 2004 година.**

13.1 Во однос на препораките дадени во Конечниот ревизорски извештај за 2004 година, ревизијата го констатира следново:

- Препораките на ревизијата дадени во во точките 11.1.1, 11.1.2 се неприменливи поради укинување на Фондот за животна средина;

- За наодите утврден во точката 11.1.3 од страна на МЖСПП не се превземени мерки за отстранување на наведените слабости и неправилности;
- Неправилностите утврдени во точките 11.1.4, 11.1.5 и 11.2.1 се отстранети.

Скопје, 12.06.2008 година **Овластен државен ревизор**

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2007 година

во 000 денари

Опис на позицијата	**2007**	**2006**
Приходи		
Неданочни приходи	71.956	63.992
Трансфери и донации	61.482	45.636
Вкупно приходи	**133.438**	**109.628**
Расходи		
Тековни расходи		
Стоки и услуги	38.592	19.328
Субвенции и трансфери	634	0
Вкупно тековни расходи	**39.226**	**19.328**
Капитални расходи		
Капитални расходи	42.481	28.818
Вкупно капитални расходи	**42.481**	**28.818**
Вкупно расходи	**81.707**	**48.146**
Остварен вишок на приходи - добивка пред оданочување	**51.731**	**61.482**

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ

во 000 денари

Опис на позицијата	2007	2006
Актива		
Тековни средства		
Парични средства	51.730	61.482
Побарувања од вработените	33	0
Активни временски разграничувања	23.017	0
Вкупно тековни средства	**74.780**	**61.482**
Вкупна актива	**74.780**	**61.482**
Пасива		
Тековни обврски		
Краткорочни обврски спрема добавувачи	8	0
Пасивни временски разграничувања	74.772	61.482
Вкупно тековни обврски	**74.780**	**61.482**
Вкупна пасива	**74.780**	**61.482**