ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

ул. Македонија 12/3
Палата Македонија
Скопје, Р.Македонија
Тел: + 389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzr@drz.gov.mk
www.dzr.gov.mk

Број: 09-110/1

Дата: 03.02.2010

МИНИСТЕРСТВО ЗА ОДБРАНА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршена ревизија на приходите од закупнини кај Министерството за одбрана - сметка на основен буџет - 631 (во понатамошниот текст МО) за 2008 година, кои се прикажани во прегледот на страна 15.

2. Ревизијата на приходите од закупнини 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. Извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи на Министерството за одбрана за 2006 година. За годината која `и претходи на годината што е предмет на ревизија, не е вршена ревизија.

4. Приходите од закупнини кои се вклучени во финансиските извештаи на сметката на основен буџет - 631 од точка 1 на овој Конечен извештај, претставуваат одговорност на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај, застапувано од:
   - Лазар Еленовски, министер за одбрана до 26.07.2008 година,
   - Зоран Коњановски, министер за одбрана од 26.07.2008 година.

5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој Конечен извештај, прикажан на страните 1 до 14, и да дадат мислење за приходите од закупнини од точка 1, засновано на извршената ревизија.

6. Ревизијата од точка 1 на овој Извештај е планирана и извршена во периодот од 10.09. до 06.11.2009 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Цел на ревизијата на приходите од закупнини од точка 1 на овој извештај е да овозможи ревизорот да изрази мислење:
   - дали приходите од закупнини се вистинито и објективно прикажани во рамките на позицијата Неданочни приходи во финансиските извештаи на МО - сметка на основен буџет – 631, за 2008 година во согласност со применетата законска регулатива, и
   - дали располагањето со средствата остварени од закупнини е во согласност со законската регулатива.

8. Ние не извршивме ревизија на останатите позиции на финансиските извештаи на Министерството за одбрана - сметка на основен буџет - 631 за 2008 година.

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 приходите од закупнини искажани во 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. На ден 31.12.2010 година примени се пишани материјали во форма на коментари и мислења по наодите од Претходниот извештај за извршена ревизија на приходите од закупнини на Министерството за одбрана - Сметка на основен буџет за 2008 година, заведени под бр. 12-7354/1 од 30.12.2009 година. Истите се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор при што е утврдено дека упатуваат на потврдување на состојбите и преземање мерки за надминување на утврдените слабости. Имајќи предвид дека не се доставени нови материјални докази кои ќе влијаат на промена на констатираните состојби, наодите од Претходниот извештај се потврдени и презентирани во Конечниот извештај.

11. Со ревизијата на приходите од закупнини вклучени во финансиските извештаи на сметката на основен буџет - 631 за 2008 година, дадени како составен дел на овој Конечен извештај, ревизијата го утврди следното:

11.1. Интерни контроли

11.1.1. При оценка на системот на интерни контроли, кај процесите на пресметка и наплата на приходите од закупнини во МО ревизијата утврди постоење на ризик од ненавремено и нецелосно пресметување и наплата на приходите од закупнина, поради невоведени бази на податоци за капиталниот имот и некомплетна и недоволно воспоставена организациска структура и процедури за работа со кои ќе се обезбеди функционирање, следење и развој на стабилно финансиско управување и контрола, поради следното образложение:

- МО не располага со целосна база на податоци за недвижен имот (земјиште, објекти и станови) односно нема книга на капитален имот која треба да содржи натурални и вредносни показатели и истата да биде усогласена со сметководствената вредност по групи и аналитики во деловните книги на МО, спротивно на одредбите од Законот и Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници. Во текот на 2008 и 2009 година преземени се мерки и активности во поглед на проценување на вредноста на недвижниот имот и обезбедување доказ (имотен лист) од Агенцијата за катастар на недвижности (во понатамошниот текст АКН) за правото на користење за што е склучен годишен договор во 2008 година за излагање на имот – објекти, деловни простории, станови и земјишта, со рок на важност од 3 години. Во текот на 2009 година, заради реализација на процесот на

конверзија на несуштинскиот имот кој го користи МО, касарни, караули и други недвижности кои не се во функција МО изработило и доставило до Владата на РМ, информација во врска со излагање на имотот (земјиштето) на касарните и караулите и нивно впишување во евиденцијата на АКН. Оваа информација е разгледана од страна на Владата на РМ на 85 седница одржана на ден 14.07.2009 година, со заклучок МО да изврши излагање и запишување на имотот кој го користи во Агенцијата за катастар на недвижности и во буџетскиот циркулар за 2010 година да го наведе износот на средствата неопходни за излагање и запишување на имотот. По информацијата доставена до Владата на РМ за истата тема со вклучување и на целиот имот кој го користи МО, донесен е заклучок за укажување на АКН да изврши излагање на имотот и запишување на правото на недвижностите во евиденцијата на АКН.

- Во Секторот за логистика и недвижности – одделение за недвижности нема воведено книга за внатрешна евиденција на недвижностите што ги користи МО и АРМ со податоци за недвижната ствар со која располага државниот орган, што не е во согласност со Законот за користење и располагање со стварите на државните органи. Во министерството во текот на 2009 година преземени се активности за воведување евиденција на недвижен имот (во електронска форма) која `сеуште не е завршена. Во овој сектор преземени се голем број на активности во смисла на изработка на фото архива на недвижностите кои ги користи МО и изработка на документација за електронска евиденција на недвижностите што е значаен напредок во оваа област.
- Отсуство на јасно дефинирани и разграничени постапки како воспоставени процеси (пишани насоки, процедури, работни инструкции) со кои ќе биде утврден начинот на извршување на процесите и одговорноста на вработените и раководителите во секторите задолжени за пресметка и наплата на приходите од закупнини. Имено, Правилникот за финансиското и материјалното работење во МО кој е донесен од 1999 година, не е усогласен со одредбите од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници од 2002 година, ниту пак е донесен нов Правилник. `Се уште не се донесени упатства за материјално и финансиско работење, согласно Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, иако во 2007 година од работната група се изготвени и дадени на разгледување нацрт верзии во вид на прирачници.
- Во 2009 година, Секторот за логистика и недвижности при МО, изработил предлог - Упатство за управување со имотот со кој располага МО, кој е доставен на мислење во март 2009 година до Секторот за персонални и правни работи. По наведеното упатство добиено е мислење во кое се дадени одредени насоки за усогласување со одредбите на Законот за користење и располагање со стварите на државните органи. Ова упатство `се уште не е донесено и усогласено со дадените насоки од Секторот за правни и персонални работи.
- Нема целосна и комплетна евиденција на недвижниот имот (објекти, земјиште, станови) кои се дадени под закуп на правни и физички лица, од причина што примопредавањето на документацијата и актите во врска со недвижните ствари е вршено неколку пати во изминатиот период (2005 и 2006 година) на начин кој не обезбедил потврда за постоење на соодветна документација. Во одделението за правни и финансиски работи се фактурира само врз основа на доставени копии на дел од договорите од одделението за недвижности (некои во рок на

важност, а дел со истечен рок на важност), за кои според нивна проценка треба да се продолжи да се фактурира. Поради наведеното, во предметите кои беа предмет на избор за ревизија, недостасуваа одделни списи, акти (пример: записници за примопредавање на објекти, и сл) или пак воопшто не можеше да се најде цел предмет (досие) за одделен закупец.

- МО нема воведено книга на излезни фактури на ниво на министерство со податоци за фактурата што е издадена, рокот на плаќање, дата на плаќање и други податоци, а книгата што се води во одделението за правни и финансиски работи за недвижности е непотполна и нецелосна.
- Во Секторот за логистика и недвижности поконкретно во одделението за правни и финансиски работи за недвижности и во одделението за недвижности, кои се задолжени за пресметка и наплата на приходи од закупнини, `сеуште не се пополнети одделни работни места со соодветни извршители односно стручен кадар, според организацијата и систематизацијата на МО, а две лица извршуваат работни задачи кои не се во согласност со описот на нивните работни места во систематизацијата што може да се одрази на навременото и квалитетно извршување на работните задачи во процесите на пресметка и наплата на приходите.
- Во Секторот за правни и персонални работи нема воспоставено целосна и комплетна евиденција на предметите во постапките пред судовите, со која ќе се обезбеди редовно следење, отчетност и одговорност во нивното спроведување и извршување и во која ќе бидат вклучени и постапките за наплата на побарувањата за закупнини.
- Не постои доволна координација и соработка помеѓу секторите и одделенијата задолжени за пресметка и наплата на приходите од закупнини односно помеѓу секторот за логистика и недвижности, секторот за финансии и секторот за персонални и правни работи.

11.1.2. МО не обезбедило контрола во поглед на поврзување и споредба на евиденцијата на излезни фактури во секторот за логистика и недвижности и ГШ на АРМ (воените пошти) со сметководствената евиденција во секторот за финансии со цел потврдување на исправноста на искажаните податоци во двете евиденции. Недостатокот од ваква контрола од страна на министерството доведува до ризик од ненавремено и нецелосно пресметување и наплата на приходите од закупнини и комунални услуги.

11.1.3. МО не обезбедило контрола од аспект на поврзување и споредба на евиденцијата на сомнителните и спорни побарувања по основ на закупнини и комунални услуги во сметководствената евиденција во секторот за финансии со евиденцијата за поднесени тужби и наплатени средства (главен долг и камата) по добиени судски решенија или евентуално изгубени спорови и неможност за наплата во секторот за правни и персонални работи, што доведува до ризик од нереално искажување на побарувањата по наведениот основ.

Препораки

1. Одговорните лица на МО да превземат соодветни мерки за воведување на книга на капитален имот, во која ќе бидат вклучени сите градежни објекти, земјишта и станови, кои се сопственост на државата, а се дадени на користење на МО, врз основа на попис и утврдена фактичка состојба, и истата да ја

усогласи со вредноста во сметководствената евиденција и финансиските извештаи.

2. МО да воведе евиденција на недвижните ствари во државна сопственост (книга за внатрешна евиденција) што ги користи министерството и да достави податоци за сметководствената вредност на недвижните ствари со состојба на 31.12.2008 година до АКН. Исто така, да обезбеди доказ за сопственост (имотен лист) за сите градежни објекти, земјишта и станови, сопственост на државата, а кои се дадени на користење на МО.
3. Одговорните лица во МО да изготват и донесат пишани процедури за единствена стандардизирана процедура за пресметка и наплата на приходите во кои ќе биде утврден начинот на извршување на процесите и одговорноста на вработените и раководителите во секторите задолжени за пресметка и наплата на приходите од закупнини.
4. Задолжените лица за донесување на упатствата за материјално и финансиско работење и работа на органите за финансии во МО и АРМ, во наредниот период да ги разгледаат и да ги достават на одобрување кај министерот.
5. Во секторот за логистика и недвижности да се обезбеди целосна и комплетна евиденција на дадениот недвижен имот под закуп.
6. Да се воведе книга на излезни фактури на ниво на министерството во вид на интегриран софтверски систем.
7. Во секторот за логистика и недвижности да се пополнат работните места со соодветен стручен кадар согласно организацијата и систематизацијата на работни места.
8. Во секторот за правни и персонални работи да се воспостави целосна и комплетна евиденција на предметите во постапките пред судовите, со која ќе се обезбеди редовно следење, отчетност и одговорност во нивното спроведување и извршување во вид на интегриран софтверски систем.
9. Одговорните лица на МО да воспостават контрола и меѓусебно усогласување на податоците во евиденциите на секторот за логистика и недвижности и секторот за финансии.
10. Одговорните лица на МО да воспостават контрола и меѓусебно усогласување на податоците во евиденциите на Секторот за финансии и Секторот за правни и персонални работи.

11.2. **Неправилности во искажувањето на приходите од закупнини**

11.2.1. Во 2008 година и во изминатиот период, МО остварува приходи од давање на недвижности под закуп на 5, 10, 15, 30 години, согласно одредбите од Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост, на повеќе начини: врз основа на одлука од министерот за одбрана, со објавен оглас за давање во закуп, донесени Одлуки од Владата на РМ за давање во закуп со непосредна спогодба, на правни лица со определена намена, донесени Одлуки од Владата на РМ за престанок и за давање на користење (времено или трајно користење) на недвижна ствар, со или без надомест, закуп на простор во склоп на касарни, воен полигон или кров на некој објект на АРМ за поставување на антенски столб и монтажа на базни станици, по пат на непосредно спогодување со Министерството за одбрана, закуп на простор издаден на НАТО – КФОР контингенти или сили, за користење на објекти, земјиште, згради и од префактурирање (рефундирање) за комуналните трошоци према закупците. Согласно Законот за јавни набавки, во 2003 и 2004 година остварени се приходи од надоместок за користење на деловен простор во кој ќе се извршува функцијата продажба на стоки и услуги (угостителски услуги) во воените кантини во касарни на МО, со обврска за

преземање на работници од МО, и обврска за плаќање на потрошената електрична енергија и вода.

Со увидот во сметководствената евиденција во Секторот за финансии и помошната евиденција (прегледи, договори, и други акти и списи во досието на закупецот) од секторот за логистика и недвижности и Секторот за правни и персонални работи, се констатира следното:

За 2008 година МО во рамките на позицијата Неданочни приходи има искажано вкупен приход од закупнини, станарини, префактурирање на комунални услуги, наплата на главен долг за закуп и камата, во вкупен износ од 44.933 илјади денари што претставува 34,17% од вкупните неданочни приходи. Ревизијата не доби доволни и соодветни ревизорски докази за да ја потврди релноста и објективноста на евидентираните приходи од закупнини и комунални услуги, поради следното:

- Секторот за логистика и недвижности (одделение за недвижности и одделение за правни и финансиски работи за недвижности) нема евиденција на сите издадени објекти и земјиште под закуп во изминатиот период и во 2008 година, поради што ревизијата нема целосен увид на недвижниот имот издаден под закуп.
- Договорите за закуп на недвижен имот не се ревидирани со донесувањето на Законот за правата, обврските и одговорностите на органите на државна власт во поглед на средствата во државна сопственост што тие ги користат и располагаат, донесен во 2002, согласно кој договорите со физички и правни лица престануваат да важат со истекот на рокот за кој се склучени, а договорите склучени на неопределено време во рок од една година од влегувањето во сила на овој закон. Според прегледот изработен во одделението за правни и финансиски работи кај 74 закупци е истечен рокот на важност со состојба на 31.12.2008 година, од кои кај голем дел и пред 2002 година, а договорите кај 47 закупци `сеште имаат рок на важност.
- Во изминатиот период дел од закупците доставиле барања за продолжување на рокот на договорот, но по доставените барања не е постапено.
- Кај голем број на закупци постои премолчено обновување на закупот врз основа на чл 599 од Законот за облигациони односи.
- Цените по кои се врши фактурирање за закупнини по голем број на договори склучени од минати години се нереални во однос на цените кои би се постигнале со оглас за јавно наддавање во сегашни услови.
- Ненавремено или воопшто непреземени мерки за наплата на побарувањата по основ на закупнина и комуналните услуги, за кои не се поднесени тужби поради што побарувањата се застарени и не можат да се наплатат, што е карактеристично за периодот до 2007 година.
- Кај поголем број на закупци не е регулиран начинот на плаќање на комуналните услуги, поради што истите и не се фактурирани; во изминатиот период (2008 година и години наназад) е користена електрична енергија, вода, парно греење, ѓубретарина и сл, на терет на МО од страна на закупците на недвижности, на кои на дел не им се префактурирани услугите односно не се задолжени за истите, при што и за оние кои се задолжени со фактури постои мал процент на наплата на комуналните услуги, а во одделни случаи и нема можност за наплата поради застареност. Резултатот од ваквото работење е незаконско трошење на средства, а поради непланирани средства на реалната потрошувачка на електричната енергија, вода, парно греење, ѓубретарина и сл, при сведување и задолжување на МО во одделни

периоди, да дојде до неможност за плаќање на истата поради недостиг на буџетски средства, за кое пак МО би се задолжило и за камата.

- Не се почитувани одредбите за плаќање на закупнина во рокот утврден со договорот, а МО не го применувал членот за раскинување на договорот во случај на неплаќање;
- Дел од закупците ги даваат објектите или деловниот простор во подзакуп на други фирми (посебно закупците во касарна Гоце Делчев), што е спротивно на договорот за закуп и спротивно на одредбите од Законот за облигациони односи, при што не е поднесена иницијатива за раскинување на договорот;
- Вршени се градежни зафати во адаптирање на недвижностите како и изградба на нови објекти без согласност од МО, со надеж дека ќе им биде извршена компензација, а во одделни случаи во изминатиот период извршена е компензација и намалување на побарувањето од закупецот, иако не постои законски основ, ниту е утврдено со договорот;
- МО нема воведено програм на редовна пресметка на камата и задолжување на закупецот во текот на годината при ненавремено плаќање на обврските према МО, освен во случај на поднесена тужба и евентуално плаќање на главен долг во текот на постапката. Истото е предвидено во договорот склучен со закупецот и во Законот за облигациони односи (чл 266 и 267).
- Ненавремено фактурирање на закупнината и комуналните услуги односно во 2006, 2007 и 2008 година кај дел од закупците, при што за истите е фактурирано во 2008 и 2009 година. Во одделни случаи воопшто не е извршено фактурирање иако се користи просторот.
- Во најголем број случаи не се реализирани обврските на закупците на недвижности според договорите да преземат работници од МО.
- Во текот на 2008 година кај дел од закупците кои користат објекти, земјиште или деловен простор извршен е увид на лице место за утврдување на фактичката состојба од страна на комисија формирана од министерот, при што е утврдено дека одделни закупци не го користат објектот туку истиот го издале под закуп, а дел воопшто не го користат без да се извести МО, ниту е извршено примопредавање за враќање на објектот во владение на МО.

Ваквиот начин на работење опишан во претходните алинеи влијае на неостварување на приход во Буџетот на РМ, а несовесното работење на лицата во министерството овозможиле стекнување на противправна имотна корист на правни и физички лица на терет на државата.

На 25.08.2008 година формирана е комисија со решение на министерот за проверка на договорите за закуп на недвижни ствари и договорите за отстапување без надомест на недвижни ствари сопственост на РМ – корисник МО, која што изготвила информација од октомври 2008 година, доставена до министерот за одбрана. Комисијата извршила увид на дел од договорите, при што утврдила повеќе неправилности, за кои се дадени и предлози за надминување на ваквата состојба.

По дадените препораки од страна на извршените ревизии и предлозите од страна на комисијата, во МО преземени се активности кои главно се однесуваат на формирање на уште неколку комисии во врска со утврдување на фактичката состојба на недвижностите и примопредавање на истите, ажурирање и устројување на евиденцијата на недвижностите и располагање со недвижни и движни ствари кои ги користи МО на РМ. Врз основа на податоците на отворени ставки за неплатени фактури од закупците, во текот на 2008 и 2009 година, Секторот за логистика и недвижности доставил опомени и иницијативи

за поведување на судски постапки за неплатен долг према голем број закупци, што резултира во поднесени тужби до надлежниот суд преку Државното правобранителство на РМ. Во одделението за правни и финансиски работи за недвижности кон крајот на 2007 година и во текот на 2008 и 2009 година се врши фактурирање за закуп и комунални услуги за субјектите за кои се доставени (добиени) договори од одделението за недвижности, при што е земен предвид и изминатиот период за кој не биле издадени фактури, а закупците ги користат објектите.

11.2.2. Ревизијата не доби компетентни и релеватни ревизорски докази за да ја потврди реалноста и објективноста на искажаните приходи од продажба и издавање на станови под закуп во износ од 1.227 илјади денари, поради следното:

- Во периодот од 1992 – 2008 година МО се стекнало со станови кои според потеклото можат да се поделат во три групи: станови кои потекнуваат од станбен фонд на поранешната ЈНА, станови кои МО ги стекнало по осамостојувањето на РМ во фаза на изградба и дел набавени преку отстапување на недвижности и станови кои се набавени со размена на недвижности, со статус на службени станови, врз основа на Одлуки од Владата на РМ.
- Поради некомплетна и неажурирана евиденција и документација поврзана со станбената проблематика, ревизијата не беше во можност да го утврди вкупниот број на станови со кои МО располагало по разни основи во наведениот период, како и бројот на станови по различни категории: целосно откупени, откупени на рати, непродадени, бесправно вселени, спорни, службени станови, станови со станарско право и сл). Секоја од овие категории на станови се стекнати и подлежат на различни законски прописи (Закон за станбено обезбедување во ЈНА, Закон за одбрана, Закон за станбени односи, Закон за продажба на државните станови кои потекнуваат од станбениот фонд на поранешна ЈНА, Закон за домување, Закон за служба во АРМ), за кои се надлежни различни институции по однос на користењето и располагањето со истите, при што доаѓа до преклопување на надлежностите на повеќе институции, што има за ефект неажурирана и неусогласена евиденција на МО со податоци од останатите институции кои имаат надлежност при продажбата на становите – Министерството за транспорт и врски, Комисијата за станбени прашања при Владата на РМ и ЈП за стопанисување со станбен и деловен простор.
- Спротивно на Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници, становите со кои располага МО не се евидентирани во деловните книги и финансиските извештаи на МО, ниту пак е извршен попис на становите со 31.12.2008 година.
- Во текот на 2007 година донесено е упатство за начинот на вршење на прием, евидентирање, опремување и стопанисување со службените станови на МО и донесено е решение од министерот, согласно Законот за служба на АРМ, за определување на висината на надоместокот за користење на службен стан, кое се применува од од 1.02.2008 година. Со ревизијата се утврди дека `сеуште не се потпишани договорите со лицата – корисници на станови за службени потреби под закуп поради што, иако се вселени, од истите не се наплатува надоместок, што има за ефект неостварен приход во Буџетот на РМ.

Препораки

1. Да се раскинат сите договори со истечен рок на важност, односно секторот за логистика и недвижности да ги извести закупците дека во определен рок треба да извршат примопредавање на истите, со цел недвижностите да бидат вратени во владение на МО, а при евентуално натамошно издавање под закуп да се спроведе законска постапка по пат на јавно наддавање согласно законот.
2. Да се формира комисија за утврдување на одговорноста на лицата во МО кои овозможиле незаконско користење на недвижностите односно владение од страна на субјекти без важечки договор.
3. Да се изврши контрола на сите договори во однос на нефактурирањето на комуналните услуги при што за закупците кај кои не постои можност за префактурирање да се утврди одговорноста и да се преземат мерки против лицата кои го овозможиле истото, а кај останатите закупци кои `сеуште го користат објектот побарувањата да се фактурираат и наплатат.
4. Да се иницира постапка за раскинување на договорите со закупците кои ги издаваат објектите во подзакуп на други фирми, како и кај закупците кои не ја плаќаат закупнината на начин и во рокови утврден во договорите.
5. Секторот за логистика и недвижности да ги извести закупците кои извршиле инвестициони вложувања, а истите не се предвидени со договорот, дека МО нема да ги признае односно компензира со закупнината.
6. Одговорните лица во МО да воведат програм на редовна пресметка на камата и задолжување на закупецот во текот на годината при ненавремено плаќање на обврските према МО.
7. Секторот за персонални и правни работи да преземе мерки за поведување на постапка за раскинување на договорите за закуп во сите случаи каде е утврдено дека не се преземени работниците од МО, како и да се преземат мерки со цел решавање на статусот на непреземените работници.
8. Да се продолжи со вршењето на редовните контроли по однос на извршувањето на сите договорни обврски од страна на закупците и начинот на користење на објектите, од страна на секторите задолжени со организација и систематизација во МО. При тоа да се опфатат сите закупци кои се евидентирани во секторот за финансии и секторот за логистика и недвижности, а по записниците да се усогласат состојбите во двете евиденции согласно фактичката состојба на терен.
9. Да се преземат соодветни мерки против закупците кои самоволно ги напуштиле објектите, а за тоа не го известиле МО со што истите ги оставиле без заштита и обезбедување.
10. Во Секторот за правни и персонални работи да се воспостави посебна евиденција (софтверски систем) на предметите во постапките пред државните и судските органи со што ќе се обезбеди редовно следење, отчетност и одговорност во нивното спроведување и извршување и да се обезбеди поголема соработка со Државното правобранителство заради стручна и друга помош во постапките пред државните и судските органи, и заштита на интересите на МО и на државата.
11. Министерот за одбрана во соработка со сите надлежни институции кои на еден или друг начин, се вклучени во станбената проблематика, да преземе активности во поглед на меѓусебно усогласување и устројување на точна евиденција, по претходна спроведена постапка за измена и дорегулирање на надлежностите во законските прописи.
12. Секторот К-4 (одделение за софтверски развој) да изработи софтвер за водење на евиденција на становите од станбениот фонд на МО на РМ, како и за следење на наплата на закупнината и вложените средства на име на

инвестиционо и тековно одржување, заради компјутерско следење на состојбите во областа на станбената проблематика.

13. Пред да се даде налог за евидентирање на становите во деловните книги на МО да се провери законската регулатива од аспект на правото на користење и располагање со станови и двојната надлежност поради неусогласена законска регулатива.
14. Да се потпишат договорите за закуп на службени станови и да се започне со наплата на закупнина.

11.3. **Неправилности во искажувањето на побарувањата од закупнини**

11.3.1. Побарувањата од купувачи по основ на закупнини и комунални услуги (потрошена електрична енергија, вода, парно греење, ѓубретарина и сл) во вкупен износ од 220.994 илјади денари (прилог бр 1), не се реално и објективно искажани во деловните книги и Билансот на состојба со 31.12.2008 година, што не е во согласност со Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници, поради следното:

- Некомплетна и нецелосна евиденција на недвижностите и нецелосно примопредавање на предметите (досиејата) помеѓу организационите единици во МО задолжени за пресметување и наплата на побарувањата од закуп и комунални услуги.
- Кај дел од закупците од избраниот примерок од ревизијата утврдено е дека не се евидентирани побарувања за закуп и комунални услуги под 31.12.2008 година поради неиздадени фактури во 2008 година, туку истото е направено во текот на 2009 година (за одделни закупци фактурирањето се однесува и за 2006 и 2007 година извршено во 2009 година).
- Ефектот од нефактурирањето е ненаплатен приход во Буџетот на РМ, непресметан и неплатен ДДВ на државата и стекнување противправна имотна корист од страна на закупците.

11.3.2. Согласно стандарди за ревизија, а заради обезбедување на достатни и соодветни ревизорски докази за состојбата на ненаплатените побарувања од закупнини во вкупен износ од 147.704 илјади денари, од страна на ревизијата испратени се 39 конфирмации во вкупен износ од 85.507 илјади денари со состојба на 31.12.2008 година. кои опфаќаат 58% од побарувањата. На 9 закупци со долг од 23.110 илјади денари или 16% не можеше да се испратат конфирмации поради стечај или иселување од земјата. Од испратените конфирмации до денот на ревизијата добиени се одговори од 6 закупци за износ од 8.107 илјади денари, од кои 4 во износ од 7.410 илјади денари не ја потврдија сметководствената вредност, додека за 33 конфирмации во износ од 77.400 илјади денари што изнесуваат 90,52% од вкупно испратените не се добиени одговори.

За состојбата на ненаплатените побарувања од закупци по основ на префактурирање за комунални услуги во вкупен износ од 12.504 илјади денари, испратени се 10 конфирмации во вкупен износ од 5.376 илјади денари кои опфаќаат 43% од побарувањата. До денот на ревизијата добиени се одговори од 6 закупци за комуналии во износ од 2.884 илјади денари, од кои 3 закупци во износ од 1.967 илјади денари ја потврдија сметководствената состојба, 3 конфирмации во износ од 917 илјади денари не ја потврдија сметководствената вредност, а за 4 конфирмации во износ од 2.492 илјади денари или 46,35% од испратените не се добиени одговори.

Согласно наведеното, ревизијата со примена на алтернативните методи не можеше да ја потврди реалноста и објективноста на искажаните состојби на побарувањата од закупнини и комунални услуги со 31.12.2008 година.

11.3.3. Со 31.12.2008 година изготвени се прегледи на застарени побарувања по разни основи од правни и физички лица, кои во најголем дел потекнуваат од закуп на недвижности (земјиште и објекти) во вкупен износ од 130.337 илјади денари, и од префактурирање (рефундирање) на комунални услуги во износ од 1.065 илјади денари. Овие побарувања се искажани во рамките на сметката побарувања од купувачи како редовни побарувања, и зафаќаат процент од 82% од редовните побарувања за закуп и комунални услуги. Во последните неколку години пописната комисија дава предлог за отпис на побарувањата, кој се усвојува со решение на министерот, без образложение за причините и одговорноста на лицата кои придонеле за ваквата состојба. Овие побарувања се постари од 3 години, за кои во изминатиот период одговорните лица во МО не поднеле навремено тужби за наплата по судски пат, со што дозволиле истите да застарат согласно Законот за облигациони односи. Ефектот од ненавремено поднесени тужби е ненаплатен приход во Буџетот на РМ и директна ненадоместлива штета на државата.

11.3.4. Пресметаниот ДДВ, искажан во фактурите на МО, кој се плаќа на државата по аконтативните даночни пријави од страна на МО, го користат закупците, во смисла на намалување на нивната обврска за плаќање на ДДВ по основ на влезниот данок во добиените фактури, иако истите не ги платиле. На ваков начин закупците не само што користат објекти за кои не плаќаат закупнина и комунални услуги, спротивно на договорите за закуп, туку и го користат влезниот ДДВ за намалување на нивната обврска према државата, што доведува до неосновано стекнување имотна корист на одделни фирми на терет на државата, преку ова министерство.

11.3.5. Во финансиските извештаи и деловните книги, побарувањата од купувачи – станарини со вкупен долговен и побарувачки промет за 2008 година во износ од 1.319 илјади денари, кои се дел од позицијата Побарувања, не се реално и објективно искажани во Билансот на состојба со 31.12.2008 година, што е спротивно на Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници.

МО не располага со сметководствена аналитичка евиденција по лица за побарувањата по основ на купопродажни договори за становите продадени на рати и издадени под закуп, а со самото тоа и нема евиденција дали се наплаќаат согласно склучените договори. Поради ваквата состојба некои лица плаќаат, а некои не. Според податоците од извршената проверка на терен на сите непродадени станови, од страна на комисија во одделението за инфраструктура, е утврдено дека има повеќе видови на станови кои можат да се подредат во следните категории: службени станови, неоткупени станови со станарско право, станови за кои корисниците (припадници на АРМ) не го регулирале статусот, бесправни корисници – лица надвор од АРМ, станови за кои се водат судски постапки, станови кои се спорни од други причини (се издаваат во подзакуп) и станови за кои МО не располага со целосни податоци.

Ваквиот начин на работење влијае на објективноста и реалноста на побарувањата искажани во финансиските извештаи за сметката на основен буџет - 631, што има за резултат непресметан и ненаплатен приход во Буџетот на РМ.

Препораки

1. Во наредниот период одговорните лица задолжени за пресметување и наплата на побарувањата од закупнини и комунални услуги редовно и навремено да вршат фактурирање на истите, како и усогласување на побарувањата со субјектите најмалку еднаш годишно.
2. Министерот за одбрана во соработка со внатрешната ревизија и контрола да превземе мерки за утврдување на одговорноста на лицата кои не презеле мерки за навремено утужување на побарувањата и дозволиле истите да застарат согласно Законот за облигациони односи, и против одговорните лица да се преземат соодветни мерки.
3. Во соработка со СФУР да се воспостави аналитичка евиденција за следење на побарувањата и наплата по основ на продажба и закуп на становите.
4. Во одделението за инфраструктура да се ангажира лице - правник заради уредување на законската регулатива, како и за поефикасно спроведување на постапката за ослободување на станови од бесправно вселени лица, и водење на судски спорови пред надлежните институции.

11.4. **Законски основ за располагање со средства остварени од издавање на недвижен имот под закуп**

11.4.1. Во 2008 година на сметката на основен буџет - 631 во рамките на позицијата Неданочни приходи евидентирани се приходи од закупнини во вкупен износ од 44.933 илјади денари, по основ на: приходи од закупнини за дадени објекти, деловен простор и земјиште под закуп во износ од 23.435 илјади денари, приходи од станарини во износ од 1.227 илјади денари, приходи од префактурирање (рефундирање) на комуналните услуги од закупците во износ од 16.883 илјади денари и приходи од наплата на главен долг и камата по судски пат поврзан со побарувањата од закупците во износ од 3.388 илјади денари. Во врска со основот за располагањето со средства остварени од издавање на недвижен имот (објекти, деловни простории, станови, земјиште) ревизијата го констатира следното:

- Со Законот за користење и располагање со стварите на државните органи, е регулирано дека стварите (недвижни и движни ствари) што по било која основа ги стекнале државните органи, се во државна сопственост, а согласно чл 7 од истиот закон, средствата остварени од продажбата, размената, закупот или давањето на користење на стварите се приход на Буџетот на РМ, ако со друг закон поинаку не е определено.
- За објектите за кои престанала потребата за користење, согласно Законот, МО било должно да достави податоци за недвижни ствари до МФ – Управа за имотно правни работи, во рок од 30 дена од престанувањето на потребата за користење, што не е направено. Преку овој орган Владата може да врши внатрешно прераспоредување и да го определи начинот на користење на недвижните ствари.

- Во изминатиот период и во 2008 година средствата остварени од издавање на недвижен имот под закуп се уплатуваат на сметката на основен буџет - 631.
- Согласно Законот за буџетите, секоја година МО како државен орган изготвува и поднесува предлог буџетска пресметка за планираните приходи и расходи за сите сметки на МО, во која се предвидени и средствата од закупнини како приход што се остварува на сметката на основен буџет - 631 (за 2008 година се предвидени приходи од закупнини во износ од 25.000 илјади денари и приход од продажба на објекти во износ од 5.000 илјади денари). Вака доставениот предлог буџет се прифаќа и одобрува од страна на МФ секоја година. На ваков начин двете министерства постапуваат спротивно на одредбите од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи и Упатството за начинот на евидентирање, распоредување и поврат на јавните приходи.
- Во извештајот за реализација на Проект – планот за недвижен имот предвиден за конверзија од АРМ и МО, за период јануари – декември 2006 година, во кој има дадено предлог заклучоци, е наведено дека средствата остварени за реализација на проект планот на недвижниот имот предвидени за конверзија од АРМ претставуваат приход на Буџетот на РМ, со намена за изградба и одржување на станбен фонд на АРМ и МО. Ревизијата нема добиено одговор дали овој извештај е доставен до Владата на РМ и дали истата се произнела по предлог заклучоците, посебно во делот за насочување на остварените приходи од спроведената конверзија на недвижен имот во Буџетот на РМ, и нивно ставање во функција за изградба и одржување на станбениот фонд на АРМ и МО, заради преземање на соодветни активности согласно законските прописи.
- Во изминатиот период и во 2008 година средствата поврзани со станбената проблематика (уплати од лица кои плаќаат станарина како корисници на стан или уплати на рати по договори за купопродажба) се дојдени на сметката на министерството што не е во согласност со постојната законска регулатива. Имено, согласно Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и Законот за домување, средствата од продажбата и закупнината собрани од становите во сопственост на Републиката се приход на Буџетот на РМ.

Препораки

1. Одговорните лица во МО во соработка со Министерството за финансии да превземе соодветни мерки и воспостави процедури со цел јавните приходи по основ на: закупнини од објекти, приходи од продажба и издавање на станови и станбени објекти, приходи од префактурирање за комунални услуги по договорите за закуп, наплата на главен долг и камата по судски решенија, и сл., навремено и целосно да ги уплатува на уплатните сметки за јавни приходи, согласно Законот за буџетите и Упатството за начинот на евидентирање, распоредување и поврат на јавните приходи.

12. Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точките 11.1.1. до 11.1.3, 11.2.1, 11.2.2. и 11.3.1. до 11.3.5, ние не изразуваме мислење за реалноста и објективноста на искажаните приходи од закупнини во финансиските извештаи на МО - сметка на основен буџет - 631, за годината која завршува со 31.12.2008 година.

13. Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 11.4. кај МО - сметка на основен буџет - 631, не постои законски основ за располагање со средствата остварени од приходите од закупнини кои претставуваат државни приходи за 2008 година.

14. Обрнуваме внимание на следното:
    - Во врска со недвижниот имот, сопственот на РМ, а кој е даден на користење и располагање на МО, Владата на РМ на 36 седница одржана на 10.06.2005 година го донела Проект-планот на недвижниот имот предвиден за конверзија на имотот од МО, заедно со Динамичниот план за конверзија на недвижниот имот 2004 – 2007 година. Владата на РМ го задолжила МО секои шест месеци да `и поднесува извештај за реализација на овој проект план. За 2008 година МО има изготвено и доставено информација во врска со недвижностите кои се планирани за дивестирање и кои не се во функција на МО, заведена под дов бр 07-683/2 од 25.11.2008 година.
    - Во 2009 година, секторот за логистика и недвижности при МО, изготвил информација за реализација на Проект-планот за недвижен имот предвиден за конверзија од АРМ и МО, за период 2004 - 2009 година, со датум од 29.05.2009 година, кој опфаќа приказ на реализираните проекти на ослободување од несуштинскиот имот во изминатиот период. На крајот на извештајот дадени се одредени предлог-заклучоци кои се однесуваат главно на: МО да продолжи со реализацијата на проект-планот на недвижниот имот предвиден за конверзија од АРМ и МО, со редефинирање на роковите на динамичниот план, да продолжи со постапката за излагање на недвижностите кои ги користи, да продолжи со поведување на постапки за раскинување на договори, согласно важечките закони, против сите правни и физички лица, кои неовластено користат имот (закупци на кои име е истечен договорот за закуп) и поведување на судски постапки заради наплата на ненаплатената закупнина, МО да изработи софтвер или да набави алатка за користење на податоци со кои располага секторот К-4, за евидентирање и водење на евиденцијата на недвижностите на МО и да се овозможи поврзување на одделението за недвижности со ГИС-от на ниво на државни органи и во наредниот период да се обезбедат услови и организиран пристап за реализација на задачите согласно законските прописи на устројување на целокупната евиденција на имотот со кој располага МО, вклучувајќи ги сите релевантни структури во рамките на МО, како и други државни институции. Оваа информација е доставена до министерот за одбрана.

15. Ревизијата има обврска да истакне дека по Конечните извештаи за извршена ревизија на финансиските извештаи за 2006 година, за наодите кои се однесуваат на остварувањето на приходите од закупнини, од страна на МО, спроведени се препораките за отстранување на неправилностите во т 10.1.2., 10.1.6 и 10.1.7, од сметката на основниот буџет – 631, делумно се спроведени препораките, главно со преземање на активности кои се во тек на извршување, за наодите во т 10.2.1, 10.2.4 и 10.4.2. од сметката на основниот буџет – 637 и препораките за наодите во т 10.1.1, 10.2.2. ал 1 до 9, 10.2.3. 10.3.1 и 10.3.2. од сметката на основниот буџет – 631, а не се спроведени препораките за наодите во т 10.1.3, 10.2.1, 10.3.5. и 10.4.1. ал 2, од сметката на основниот буџет – 631.

Скопје, 29.01.2010 година

Овластен државен ревизор

ПРЕГЛЕД НА НЕДАНОЧНИ ПРИХОДИ ОД БИЛАНСОТ НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ
СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ - 631 ЗА 2008 ГОДИНА

во 000 денари

3.1. Неданочни приходи	Износ на ставка	Видови на приходи - предмет на ревизија	Износ	Процент на учество во неданочни приходи
Административни такси и надоместоци	29,277	приходи од закупнини	23,435	80.05%
		приходи од издавање на станови и станбени објекти	1,227	4.19%
Други Владини услуги	773		0	0.00%
Други неданочни приходи	101,456	приходи од комунални услуги	16,883	16.64%
		приходи од наплата на главен долг по судски пат	2,008	1.98%
		приходи од наплата на камати по судски пат	1,380	1.36%
Вкупно	**131,506**	**Вкупно**	**44,933**	**34.17%**

Овластен државен ревизор