ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

ул. Македонија 12/3
1000 Скопје
Република Македонија
Тел: + 389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzr@dzr.gov.mk
www.dzr.gov.mk

Број: 0803 – 128/6

Дата: 18.12.2009

ДО

СЕКРЕТАРИЈАТОТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА РАМКОВНИОТ ДОГОВОР
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на финансиските извештаи на Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор за 2008 година, на сметката за редовно работење кои се прикажани на страниците 10 и 11.

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.

3. Не е вршена ревизија и не е издаден извештај за финансиските извештаи на Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор за 2007 година, како година која и претходи на годината која е предмет на ревизијата.

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, Заменик претседател на Владата на Република Македонија задолжен за спроведување на Рамковниот договор до 07.08.2008 година,
   - Абдулагим Адеми, Заменик претседател на Владата на Република Македонија задолжен за спроведување на Рамковниот договор од 08.08.2008 година.

5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој Конечен извештај, прикажан на страните од 1 до 9 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 25.09 до 20.10.2009 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Цел на ревизијата 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 наменско и законско 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 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 Конечен 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 изразеното мислење.

10. Со ревизијата на финансиските извештаи за 2008 година дадени како составен дел на овој Конечен извештај, ревизијата го утврди следното:

10.1. Примена на законски акти

10.1.1. Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор е основан согласно Законот за дополнување на Законот за Владата на Република Македонија, донесен во Септември 2007 година, при што вработените од Секторот за спроведување на Рамковниот договор во Генералниот секретаријат требало да продолжат со работа во новиот Секретаријат, а во рок од 30 дена од донесување на Законот, Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор имал обврска да донесе нови акти за организација и за систематизација на работните места.

Ревизијата се информира дека новите акти за организација и за систематизација на работните места се донесени во 2008 година, а до денот на ревизијата сеуште има вработени од Секторот за рамковен договор на Генералниот секретаријат кои не се превземени во Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор. Наведените акти не беа доставени на увид, поради што ревизијата не се увери дали раководството има дефинирано, и воспоставено надлежности за секоја организациска структура, дали работните места се пополнети во целост, дали постои преклопување на должностите и одговорностите во извршување на работните задачи и причините за ангажирање на привремено вработени лица.

Заради претходното, ревизијата не се увери дали во актите за организација и систематизација е предвидена организациона единица за материјално финансиско работење. Од извршеното интервју и со увид во сметководствената документација се констатира дека работните задачи поврзани со благајничкото работење и сметководственото евидентирање се просторно и функционално одвоени од Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор и ги извршува Службата за општи и заеднички работи во Владата на Република Македонија.

Во услови на непостоење соодветен надзор во работењето, постои ризик од неажурно и ненавремено евидентирање на сметководствените трансакции во сметководствената евиденција.

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

Според Законот за Јавна внатрешна финансиска контрола одговорното лице, има обврска да основа посебна организациона единица надлежна за вршење на работите од обласа на финансиското работење и контрола.

10.1.2. Поради неисполнување на законската обврска вработените од Секторот за Рамковен договор да продолжат да работат во новоформираниот Секретаријат, а со цел да се оствари основната дејност, во текот на 2008 година Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор има ангажирано 38 лица преку Агенција за привремени вработувања. За лицата ангажирани преку Агенција за привремени вработувања исплатени се 2,446 илјада денари што претставува 10% во однос на вкупните расходи на Секретаријатот. Ревизијата констатира дека лицата ангажирани преку Агенција за привремени вработувања ги извршуваат редовните работни задачи, користејќи значителни средства за учество на семинари и обуки за стекнување на искуства, стручни знаења и конкурентска предност пред другите кандидати во постапката за вработување на неопределено време.

Поради наведеното ревизијата констатира дека не е почитуван Законот за Владата на Република Македонија, нецелосно се спроведува Законот за државни службеници, се остава простор за субјективно одлучување на раководството, постои висок процент на привремено ангажирани лица на кои им се доверуваат редовни работни задачи.

Заради непочитување на одредбите од Законот за Владата на Република Македонија и Законот за државни службеници намалена е транспарентноста при вработување, зголемен е ризикот за субјективно одлучување и не е обезбедено правото загарантирано со Уставот на Република Македонија, секому под еднакви услови да му е достапно секое работно место.

Постапката за пополнување на систематизираните работни места е започната во јануари 2009 година.

10.1.3. Не е воведена внатрешна ревизија, која според Законот, е независна објективна активност, со цел на раководството да му обезбеди исполнување на начелото за сигурно финансиско управување и да му помогне во проценка и подобрување на успешноста во процесите на управување со ризикот од злоупотреби и грешки и обезбедување правилна примена на важечките законски прописи.

Во услови на постојното контролно опкружување постои ризик од нецелосна примена на контролните постапки.

Препорака:

Одговорното лице да ги преземе следните активности:

- Да се продолжат активностите во пополнување на систематизираните места согласно Законот за државни службеници;
- Формирање на посебна организациона единица за финансиски прашања;
- Воспоставување услови за внатрешна ревизија согласно законската регулатива.

10.1.4. Од извршениот увид во документацијата на Секретаријатот за спроведување на рамковниот договор, ревизијата утврди дека во текот на 2008 година во Секретаријатот е спроведена постапка за вработување на 240 лица по потпрограмата К5 - Соодветна и правична застапеност на заедниците, при што се констатира дека истата не е во согласност со предвидената законска регулатива. Имено, во Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија за 2008 година е дефинирано вработувањето на припадниците на

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

заедниците кај буџетските корисници да се врши по претходно одобрение на Координативното тело, за соодветна и правична застапеност, формирано од Владата на Република Македонија, кое треба да заседава секој месец за да ја утврди потребата од нови вработувања во органите на управата. Координативното тело не заседавало во периодот што е предмет на ревизија, поради што ревизијата не се увери дали потребата од нови вработувања е соодветна и реална, дотолку повеќе што и со извршената ревизија на Владата на Република Македонија утврдени се значајни слабости на овој процес објавени во Конечниот извештај за работењето на Владата на Република Македонија за 2007 и 2008 година.

Имајќи го предвид споменатото, ревизијата не обезбеди доказ кој ја донел одлуката за нови вработување и дали при донесување на истата, покрај процентуалната застапеност на заедниците биле земени во предвид и:

- ✓ слободните работни места согласно правилниците за систематизација,
- ✓ соодветната стручна подготовка (вид и степен на стручно образование)
- ✓ просторните услови за сместување на новвработените лица.

Наведената состојба доведува до нерационално користење на буџетските средства и до несоодветно и ненавремено искористување на човечките ресурси ангажирани на овој начин.

Препорака:

Владата на Република Македонија да го задолжува Министерството за финансии да дава согласности за нови вработувања по потпрограмата К5 - Соодветна и правична застапеност на заедниците, по целосно исполнување на процедурите пропишани во законската регулатива.

10.1.5. Ревизијата не се увери дека Секретаријатот за рамковен договор ги исполнува надлежностите дефинирани во Законот за Владата на Република Македонија, поради неисполнување на законската обврска да изработи Акционен план за подготовка на проекти од Рамковниот договор и Извештај и други стручни и аналитички материјали за информирање на Владата на Република Македонија за спроведување на Рамковниот договор за 2008 година.

Препорака:

Одговорното лице да ги спроведува активностите и процедурите кои се дефинирани во законската регулатива.

10.2. Неправилности во искажување на билансните позиции

10.2.1. Ревизијата не се увери во реалноста на позицијата Материјални средства во износ од 1,835 илјади денари, заради тоа што пописот на средствата не е извршен во согласност со одредбите од Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководство за буџетите и буџетските корисници. Имено:

- ✓ Пописот е нецелосен, односно пописните листи не содржат вредносни показатели за набавените количини,
- ✓ Не постои рекапитулар на пописните листи за вкупниот износ на материјалните средства,
- ✓ Не е извршено вреднување и сметководствено евидентирање на опремата утврдена како вишок односно кусок и не е донесена одлука од одговорното лице за третманот на овие средства, како основ за нивно

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

евидентирање од сметководствената евиденција.

Заради наведеното, не е извршено усогласување на фактичката со сметководствената состојба кое има директно влијание врз реално и објективно искажување на финансискиот извештај Биланс на состојба.

Препорака:

Да се применуваат одредбите од Законот и Правилникот за сметководство за буџетите и буџетските корисници во делот на целосно спроведување на пописот на средствата, побарувањата и обврските и да се врши усогласување на фактичката со сметководствената состојба.

10.2.2. Врз основа на меѓународните стандарди за ревизија 500 Ревизорски докази и 505 Екстерни конфирмации од страна на ревизијата испратени се конфирмации до комитентите заради обезбедување на достатни ревизорски докази за состојбата на обврските. За вкупните обврски во износ од 1,448 илјади денари кон правни субјекти беа испратени 3 конфирмации во износ од 1,329 илјади денари, кои опфаќаат 92% од обврските. Од испратените конфирмации до денот на завршување на ревизијата, добиени се одговори од два комитенти, за вкупен износ од 638 илјади денари, односно 48% од испратените конфирмации, од кои износот од еден комитент во вредност од 452 илјади денари не е потврден. Според одговорот на конфирмацијата несовпаѓањето на состојбата е поради ненавремено евидентирање на фактурите за угостителски услуги. За останатите обврски спрема еден добавувач во износ од 691 илјади денари (52%) не е добиен одговор.

Врз основа на изнесеното и направената анализа ревизијата не обезбеди доволно докази за реалноста и објективноста во обелоденување на состојбата на обврските.

10.3. Законско и наменско користење на средствата

10.3.1. Со увид во документацијата ревизијата констатира дека за работа на комисии за изработка на анализа на рамковниот договор во делот на: децентрализација, правична и соодветна застапеност на етничките заедници, образование, култура, спорт, здравство и законодавство, потрошени се 1,508 илјади денари. Комисиите се формирани од надворешни стручни лица, како и од лица кои се редовно или привремено вработени и платени за извршување на задачите утврдени со Закон.

Наведеното доведува до ненаменско користење на буџетските средства.

Препорака:

Да се обезбеди наменско користење на буџетските средства за активности кои се законска обврска и надлежност на Секретаријатот.

10.3.2. Со увид во сметководствената документација, ревизијата не се увери во оправданоста на потрошените средства и на преземените а неплатени обврски за репрезентација. Имено, до крајот на 2008 година за репрезентација се користени услуги во вкупен износ од 2,388 илјади денари, за кои се потрошени средства во износ од 1,750 илјади денари, а не се платени обврски во износ од 638 илјади денари, при што трошоците за репрезентација опфаќаат приближно 10% од вкупно потрошените средства во Секретаријатот. За 2008 година

Секретаријатот за рамковен договор нема изготвено акт за користење на средства за репрезентација, а исплатите се вршат врз основа на документи во кои не е наведен корисникот и карактерот на службената потреба. Со детално тестирање, ревизијата утврди дека поради невоспоставен механизам за контрола, значаен дел од наведените средства се потрошени за угостителски услуги на вработените во текот на работното време.

До денот на ревизијата Заменикот претседател на Владата на Република Македонија што раководи со Секретаријатот, донесе решение за користење на угостителските услуги кои се служат во бифињата на Службата за општи и заеднички работи и во другите угостителски објекти.

Препорака:

Одговорното лице да изврши дополнување на актот за репрезентација, со дефинирање на лимитот на користење на средствата, со цел користењето на буџетските средства за репрезентација да биде во согласност со буџетските начела за економичност, ефикасност, ефективност и транспарентност.

10.3.3. Со увид во сметководствената документација, ревизијата костатира дека Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор потрошил 8,803 илјади денари за одбележување на сто годишнината од албанската азбука.

Поради тоа што Собранието на Република Македонија за 2008 година не донело Програма за определување годишнини на настани и личности, Владата на Република Македонија по укажувањата на Заменик претседателот на Владата на Република Македонија, донела Одлука за формирање Организационен одбор за изготвување на Програмата за одбележување на празникот и Одлука со која го задолжила Министерството за финансии да обезбеди и да префрли средства од разделот Функции на државата. По извршениот увид во документацијата, ревизијата не се увери во:

- ✓ начинот и критериумот за утврдување на потребните средства,
- ✓ во соодветното планирање на средствата по активности,
- ✓ начинот на трошење на истите,

имајќи предвид дека финансискиот план не е одобрен од Организациониот одбор, а прославата во најголем дел, односно за износ од 5,787 илјади денари, се реализирала преку склучување договори со Македонска авторска агенција за ангажирање на физичко лице, односно без спроведување постапки за јавни набавки.

Ревизијата укажува дека со Законот за буџетите предвидено е за пренамените меѓу буџетските корисници да одлучува Собранието на Република Македонија, дотолку повеќе што користењето средства од друг раздел по Одлуки на Владата на Република Македонија надвор од собраниска процедура не обезбедува транспарентност на трошењето буџетски средства.

Препорака:

Собранието на Република Македонија, во рамките на своите на надлежности, а по предлог на Комисијата за култура секоја година:

- ✓ да донесува Програма за определување годишнини на настани и личности од посебно значење за државно -правниот развој на Републиката,
- ✓ да го определува начинот и формите на одбележување на значајни настани и личности;
- ✓ да ги дефинира активностите на посебните одбори формирани за одделни одбележувања.

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

Овластен Државен ревизор

10.3.4. Со извршена ревизија на спроведените јавни набавки во Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор, констатирана е следната состојба:

- ✓ Не е приложен годишен план за јавни набавки за 2008 година, со преглед на предметот на набавката, видот на постапката со која ке се спроведе набавката и проценетата вредност на договорот;
- ✓ За спроведени набавки во вредност од 2.172 илјади денари, со постапка - барање за прибирање на понуди без објавување на оглас, не е изработена тендерска документација. Комисијата за јавни набавки составува кратка техничка спецификација врз основа на која економските оператори доставуваат понуди, но не се информирани за начинот на подготовката и рокот за поднесување на понудите, периодот на важност на понудите, рокот и начинот на кој треба да се врши испорака на стоките и начинот на плаќањето на договорот;
- ✓ Комисијата за јавни набавки, при спроведување на постапката барање за прибирање на понуди без оглас нема побарано од економските оператори доказ за способност за вршење на професионална дејност. Понудувачите немаат доставено решение како доказ дека се регистрирани за вршење на дејноста поврзана со предметот на набавката;
- ✓ Секретаријатот има склучено договор со избраниот понудувач пред истекот на рокот за жалба од осум дена од денот на доставување на решението, поради што на понудувачите им е скратено правото во законски утврдениот рок да изјават жалба против решението за избор на најповолна понуда;
- ✓ Со увид во документите ревизијата не се увери дека размената на информации и комуникацијата меѓу Секретаријатот и економските оператори, се вршела законски, односно по писмен пат. Не се писмени документи со кои може да се утврди начинот на комуникација;
- ✓ Спротивно на Законот, Бирото за јавни набавки не е известено за склучен договор за набавка на беџеви, папки и покани по повод 7 годишнината од потпишување на Рамковниот договор;
- ✓ За набавка на печатарски услуги во вредност од 240 илјади денари склучен е договор со понудувач чија понуда не соодветствува со барањата во техничката спецификација составена од Комисијата за јавни набавки. Бројот на понудени и фактурирани услуги од страна на избраниот понудувач е значително поголем од бројот на услугите кои се бараат во техничката спецификација;
- ✓ Спротивно на Законот за јавни набавки и Законот за спречување на судир на интереси, во постапките со барање за прибирање на понуди со објава на оглас во вредност од 2.740 илјади денари, членовите на Комисијата за јавни набавки не потпишале изјави за спречување на конфликт на интереси;
- ✓ Договорите за набавки содржат одредби во кои е предвидено авансно плаќање на целиот износ на договорот без притоа да се обезбеди банкарска гаранција од носителот на набавката, што е спротивно на одредбата од Законот за јавни набавки со која е предвидено авансно плаќање до 20% од вредноста на договорот.

Имајќи го предвид наведеното, ревизијата укажува дека:

- ✓ Не донесување на План за јавни набавки го доведува во прашање правилното утврдување на вредноста на набавката и проценка на реалните потреби за набавки во текот на годината и го зголемува ризикот од неефикасно и нерационално користење на средствата;
- ✓ Поради непочитување на Законот за јавни набавки, во одредени случаи

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

постои ризик од поништување на постапките;

- ✓ Во случаите кога не е изработена тендерска документација, се добиваат непотполни понуди кои не можат соодветно да се евалуираат;
- ✓ Занемарување на роковите за жалба доведува до правна несигурност, која влијае негативно во поттикнување на конкурентноста;
- ✓ Не потпишување на изјава за спречување на конфликт на интереси го зголемува ризикот од судир на личниот со јавниот интерес.

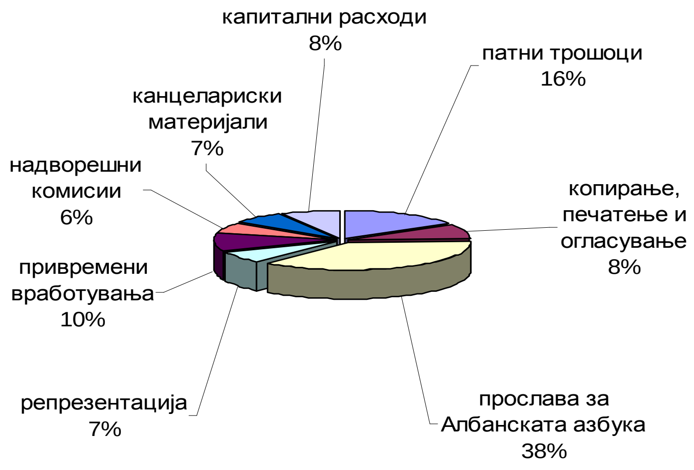
Препораки:

Одговорното лице да обезбеди целосна имплементација на Законот за јавни набавки, а особено:

- ✓ Да се подигне квалитетот на планирањето на набавките на повисоко ниво, со што ќе се избегнат набавки на исти стоки и предмети неколку пати во годината;
- ✓ За секој доделен договор за јавна набавка да се формира досие за чување на целокупната документација;
- ✓ При спроведување на постапка со барање за прибирање на понуди Комисијата за јавни набавки да изработува тендерска документација во која ќе се бара од економските оператори докази за способноста за вршење на професионална дејност;
- ✓ Комуникацијата и размената на информации меѓу Секретаријатот за спроведување на Рамковен договор и економските оператори да се врши по писмен пат;
- ✓ Договорите за јавни набавки да се склучуваат во законски утврдениот рок и со понудувачи кои имаат целосни и прифатливи понуди;
- ✓ Членовите на комисијата за набавки да потпишуваат изјави за спречување на конфликт на интереси.

Структурата на трошоците од сметката за редовно работење е прикажана во **Графиконот 1**.

Графикон 1. ***Структура на вкупните трошоци од сметката за редовно работење***



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

11. Според наше мислење, поради значајноста на наодите изнесени во точката 10.2 за сметката за редовно работење, финансиските извештаи на Секретаријат за спроведување на рамковниот договор за 2008 година не ја претставуваат вистинито и објективно финансиската состојба и резултатот од финансиските активности во однос на важечката законска регулатива.

12. Според наше мислење, за сметката за редовно работење, поради значајноста на наодите изнесени во точката 10.3 за сметката за редовно работење, не е остварено законско и наменско користење на средствата во финансиските трансакции кои претставуваат државни расходи.

Скопје, 17/12/2009 година

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

Овластен Државен ревизор

Секретаријат за спроведување на Рамковниот договор
Средства од буџетот на РМ
БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2008 година

во 000 денари

Опис на позицијата	2008	2007
Приходи		
Трансфери и донации	24,388	0
Вкупно приходи	**24,388**	**0**
Расходи		
Тековни расходи		
Резерви и недефинирани расходи	8,802	0
Стоки и услуги	13,690	0
Вкупно тековни расходи	**22,492**	**0**
Капитални расходи		
Капитални расходи	1,896	0
Вкупно капитални расходи	**1,896**	**0**
Вкупно расходи	**24,388**	**0**

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

Секретаријат за спроведување на Рамковниот договор
Средства од буџетот на РМ
БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ

во 000 денари

Опис на позицијата	2008	2007
Актива		
Тековни средства		
Побарувања од вработените	536	0
Активни временски разграничувања	1,448	0
Вкупно тековни средства	**1,984**	**0**
Постојани средства		
Материјални средства	1,835	0
Вкупно постојани средства	**1,835**	**0**
Вкупна актива	**3,819**	**0**
Пасива		
Тековни обврски		
Краткорочни обврски спрема добавувачи	1,448	0
Пасивни временски разграничувања	536	0
Вкупно тековни обврски	**1,984**	**0**
Извори на средства		
Извори на капитални средства	1,835	0
Вкупно извори на деловни средства	**1,835**	**0**
Вкупна пасива	**3,819**	**0**

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

Овластен Државен ревизор