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 – 145/8

Дата: 12.11.2009

ДО
МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ
УПРАВА ЗА ИМОТНО ПРАВНИ РАБОТИ
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената тематска ревизија во Министерството за финансии – Работење на Управата за имотно правни работи (во натамошниот текст Управа).

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

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

4. Функционирањето на Управата е одговорност на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај застапувано од:

   - Зоја Андреева - Трајковска – директор на Управата до 01.12.2008 година и
   - Васко Петревски – директор на Управата од 02.12.2008 година.

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

6. Ревизијата од точка 1 на овој Конечен извештај е планирана и извршена во периодот од 17.08.2009 до 01.10.2009 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Целта на ревизијата на овој Конечен извештај е да се утврди:
   - дали е остварено законско работење на Управата во областа на имотно правните работи и дали се воспоставени евиденции согласно законските прописи;
   - дали состојбата на побарувањата по основ на неплатен надомест за приватизација реално и објективно се искажани во сметководствената евиденција.

8. 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 постапките од областа на имотно правните работи

(експропријација и приватизација на градежно земјиште во државна сопственост) и евиденцијата на недвижните ствари се спроведуваат согласно законските прописи.
Ревизијата вклучува идентификување на сите фази од постапките за експропријација и приватизација на градежно земјиште во државна сопственост, анализа на законската регулатива од областа на имотно правните работи, процедурите и постапките кои се извршуваат во истата, анализа на записници за извршен редовен инспекциски надзор во Управата од Министерство за правда, Државен управен инспекторат и донесените решенија, анализа на Конечниот извештај од Самостојното одделение за внатрешна ревизија при Министерство за финансии за извршена ревизија на регуларноста и функционирањето на интерните контроли во Управата за 2007 година и увид во работата на раководството и непосредните извршители во десет подрачни одделенијата за првостепена управна постапка и раководни лица од Секторот за правни и административни работи во Министерството за финансии.
Веруваме дека извршената ревизија ни обезбедува разумна основа за изразеното мислење.

9. Пристап на ревизијата

Проверката на работењето на Управата во областа на имотно правните работи е извршена со посета на Управата и десет подрачни одделенијата за првостепена управна постапка (Охрид, Битола, Струмица, Штип, Тетово, Центар, Гази Баба, Карпош, Кисела Вода и Чаир) со примена на контроли кои се однесуваат на начинот на организација на работењето, законската регулатива, пишаните процедури и воспоставените евиденции.

10. Управата за имотно правни работи е орган во состав на Министерството за финансии, надлежна за уредување на имотно правните односи кога една од страните е државата, и тоа во делот на приватизација и експропријација.

Ревизорите на Државниот завод за ревизија го утврдија следното:

10.1. Примена на акти

10.1.1. Согласно Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за финансии и Правилникот за организација и работа на Министерството за финансии, Управата е орган во состав на Министерството, составена од два сектора, при што Секторот за нормативно – имотно правни и облигациони работи е составен од две одделенија, додека Секторот за управна постапка се состои од едно одделение и 34 подрачни одделенија за првостепена управна постапка.
Со ревизијата е констатирана следната состојба :

- во одделни одделенија е констатирана состојба на целосна пополнетост на работни места, а во одделни одделенија постои непополнетост на работни места кои се значајни за функционирањето на Управата;
- различна структура и број на извршители во подрачните одделенија за првостепената управна постапка.

Констатираната состојба може да влијае на неажурно и неефикасно извршување на редовните работни задачи предвидени со Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за финансии.

Препорака:

Одговорното лице во Управата во соработка со одговорните лица во Секторот за правни и административни работи во Министерството за финансии да изврши анализа на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за финансии и Правилникот за организација и работа на Министерството за финансии, заради дефинирање на структурата на вработени според вистинските потреби, а не според затечените состојби на вработени.

10.1.2. Со ревизијата е констатирано различен пристап во начинот на спроведување на постапките за експропријација и приватизација на градежно земјиште во државна сопственост, од страна на подрачните оделенија за првостепена управна постапка, кои беа опфатени со ревизијата, што е спротивно на закониските прописи кои ја регулираат материјата од областа на имотно правните работи, како и Интерното упатство за оперативното работење на Управата. Причината за неконзистентноста во примена на постапките е отсуство на пишани процедури за движење на документацијата и дефинирање на детални насоки за спроведување на законските прописи. Во прилог на извештајот даден е преглед (Прилог број 1) каде се обработени дел од одговорите од подрачните одделенија за првостепена управна постапка.

Констатираната неправилност предизвикува нееднаков пристап во решавање на предметите од областа на имотно правните работи.

Препорака:

Одговорното лице да донесе пишани процедури во кои ќе бидат дефинирани активностите во постапките за експропријација и приватизација на градежно земјиште во државна сопственост.

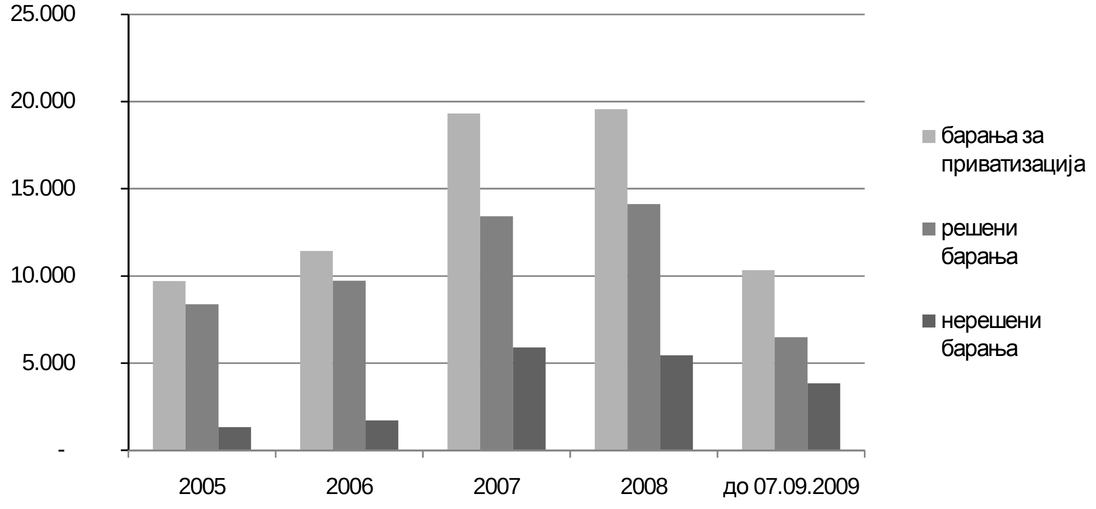
10.1.3. При извршената ревизијата во подрачните одделенија за првостепена управна постапка и увид во предметите за експропријација и приватизација на градежно земјиште во државна сопственост, ревизијата констатира дека најчесто не се почитуваат законски определените рокови за решавање на предметите, што е спротивно на Законот за општа управна постапка. Истите сознанија се елаборирани и во „Информацијата за утврдени состојби од редовен инспекциски надзор во управното и канцелариско работење на одделенијата за управна постапка на Управата“ од март 2009 година доставена до Министерството за финансии, каде што е наведено дека значителен е бројот на решени и нерешени предмети по истекот на законски рок за решавање на предметите.
Во разговор со вработените дадени се неколку причини за констатираната состојба и тоа:

- Уредбата за висината на надомест за приватизација на градежно земјиште што се приватизира, начинот и постапката за наплата на надоместот за приватизација на градежно земјиште е донесена во јули 2007 година, поради што многу од предметите за кои требало да се плати надомест не можеле да бидат времено решени;
- Дел од барањата доставени до Управата биле со нецелосна документација, што влијаело на продолжување на постапката;

- Процесот за добивање уверение од страна на Агенцијата за катастар на недвижности одзема долг период (неколку месеци) што влијае на одолжувањето на постапката;
- Неблаговременото плаќање на надоместокот за приватизација предизвикува дополнителни дејствија во управната постапка и ја забавуваат реализацијата на истата;
- На голем дел од територијата на Република Македонија не е воспоставен катастар на недвижности;
- Недостиг на техничка поддршка (компјутери, принтери)
- Дополнително ангажирање на стручниот кадар во административни работи и во Комисијата за денационализација и
- Непочитување на работно време од страна на странките.

Непочитување на законски одредените рокови за решавање на предметите, неповолно влијае врз извршувањето на основната дејност на Управата.

Соодносот на поднесените барања за приватизација, бројот на решени и нерешени барања е искажан во следниот графикон по години.



Преглед на поднесени, решени и нерешени барања за приватизација по години

Препорака:

Одговорното лице во Управата да ги преземе следните мерки:

- Да воспостави електронско поврзување со Агенцијата за катастар на недвижности, со цел да се поедностават одредени работи поврзани со постапката за приватизација;
- Да обезбеди подобра техничка поддршка и обука на кадарот.

10.1.4. Ревизијата констатира дека од страна на Управата за имотно правни работи – Централа не се врши месечен надзор на работата на подрачните одделенија за првостепена управна постапка, што е спротивно на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за финансии и Интерното упатство за оперативно работење на Управата. Недостатокот од месечен надзор од страна на Секторот за

управна постапка може да предизвика нецелосно согледување на работата на одделенијата и во ненавремено откривање на пропусти и нивно отстранување.

Препорака:

- Одговорните лица во Секторот за управна постапка во иднина да постапуваат согласно Интерното упатство за оперативно работење на Управата, односно да вршат редовен месечен надзор на одделенијата и за извршениот надзор да составуваат извештаи со цел давање насоки и отстранување на неправилностите.
- Одговорните лица во Управата и во Секторот за правни и административни работи во Министерството за финансии да преземат активности за воспоставување на електронски систем за следење, координирање и евидентирање на предметите по постапките за експропријација и приватизација на градежно земјиште во државна сопственост.

10.1.5. Евиденцијата на недвижни ствари што државните органи престанале да ги користат и евиденцијата за потребите од користење на недвижни ствари на државни органи, ја води Управата, но истата е неажурна и нецелосна, што е спротивно на Законот за користење и располагање на стварите на државните органи и Правилникот за начинот, формата и содржината на евиденција на недвижни ствари – сопственост на Република Македонија, што државните органи престанале да ги користат и евиденција за потребите од користење на недвижни ствари на државните органи. Оваа состојба се должи на неприменување на законските одредби од страна на државните органи, кои не ја известуваат Управата за недвижениот имот што престанале да го користат или имаат потреба од ист вид.

Препорака:

Одговорното лице во Управата да поднесе барање до сите државни органи на кои се однесува законот заради добивање информации за недвижните ствари што државните органи престанале да ги користат и информации за потребите од користење на недвижните ствари и за истата активност да биде информиран Министерот за финансии.

10.1.6. Со ревизијата е констатирано дека дел од раководителите на подрачните одделенија за првостепена управна постапка не ги исполниле обврските согласно Упатството за финансиско и материјално работење на Министерството за финансии, односно до Секторот за општи и административни работи во Министерството за финансии не ги доставиле сите тримесечни прегледи или воопшто не доставиле прегледи за :

- моторните возила со кои располагаат, со цел да се обезбеди увид во бројот на поминати километри и потрошеното гориво (седумнаесет подрачни одделенија за првостепена управна постапка - Битола, Виница, Гевгелија, Кичево, Кочани, Куманово, Неготино, Прилеп, Ресен, Свети Николе, Струмица, Тетово, Гази Баба, Карпош, Кисела Вода, Центар и Чаир) и
- примени и потрошени средства од акредитивот по расходни конта (девет подрачни одделенија за првостепена управна постапка - Дебар, Кратово, Крушево, Куманово, Македонски Брод, Охрид, Ресен, Гази Баба и Чаир).

Неподнесувањето на тримесечни извештаи претставува пречка од континуирано следење на потрошувачката на гориво и сите останати трошоци за редовно работење, што претставува ризик од ненаменско трошење на буџетски средства.

Препорака:

Одговорните лица во одделенија за првостепена управна постапка во иднина да се придржуваат на одредбите од Упатството за финансиско и материјално работење на Министерството за финансии.

10.2. Неправилности во искажувањето на позициите во Билансот на состојба

10.2.1. Согласно Уредбата за висина на надомест за приватизација на градежно земјиште што се приватизира, начинот и постапката за наплата на надоместот за приватизација на градежно земјиште од јули 2007 година, дадена е можност за плаќање на рати, само ако висината на надоместот е над 180 илјади денари за физички лица и 1.800 илјади денари за правни лица. Ваквиот начин на плаќање може да биде најмногу до 10 еднакви годишни рати, најдоцна до 31 декември за тековната година. Ревизијата констатира дека не е воспоставена сметководствена, односно вонбилансна евиденција за побарувањата по основ на неплатени рати, што е спротивно на Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководство за буџетите и буџетските корисници.
Невоспоставената сметководствена евиденција претставува пречка за следење на доспеаноста на ратите, ризик од неплаќање и ненавремено плаќање на обврските, ризик од помалку остварени приходи и нереално искажување на податоците во финансиските извештаи на Буџетот на Република Македонија.

Препорака:

Одговорните лица во Управата во соработка со одговорните лица во Секторот за Трезор во Министерството за финансии да преземат активности за сметководствено евидентирање на побарувањата по основ на неплатени рати за надомест за приватизација на градежно земјиште во државна сопственост, согласно Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководство за буџетите и буџетските корисници.

11. Според наше мислење, освен наодите во точката 10.1. остварено е законско работење на Управата во областа на имотно правните работи и воспоставени се евиденции согласно законските прописи.

12. Според наше мислење, заради наодот наведен во точката 10.2.1 невистинито и необјективно е искажана состојба на побарувањата по основ на неплатен надомест за приватизација во финансиските извештаи на Буџетот на Република Македонија.

13. Обелоденување:

Со увид во имплементацијата на Законот за експропријација ревизијата констатира системска слабост на законот, а која се однесува на одредбите од член 15 став1 точка 5 од законот, според кои со предлогот за експропријација се поднесува помеѓу останатото и доказ за обезбедени средства за надомест на експроприраната недвижност, односно банкарска гаранција која ќе важи до целосна исплата на надоместот определен во управна или судска постапка. Со увид во доставените докази за обезбедени средства по подрачните одделенија констатирано е дека одговорните лица прифаќале различни видови докази, од писмо од Министерството за финансисии за обезбедени средства од Буџетот на Република Македонија, извод на сметката на денот на доставување на доказот, што може да се потврди со увид во приложениот преглед кон извештајот. Општата дефиниција за банкарска гаранција за сите видови субјекти, државни органи, единиците на локалната самоуправа и јавните претпријатија, предизвикуваат неконзистентност во примената на наведените одредби, со што се доведува во прашање и обезбедување на квалитетен и соодветен доказ за обезбедени средства.
Заради наведеното, ревизијата предлага да се дополни Законот за експропријација во делот на точно дефинирање на видот на доказот за обезбедени средства, поодделно за државни органи, единици за локална самоуправа и јавни претпријатија.

Скопје, 12/11/2009 година

Овластен државен ревизор