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: 08 – 265/2

Дата: 18.03.2010

ДО
МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
Сектор за управување со јавен долг

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената тематска ревизија во Министерството за финансии во делот на регуларноста во управување со јавниот долг.

2. Ревизијата на регуларност 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 9 од Законот за државна ревизија.

3. Не е извршена ревизија и не е изготвен извештај за управувањето на јавниот долг.

4. Управувањето со јавниот долг од точка 1 на овој Извештај е одговорност на раководството на субјектот застапувано од:
    - М-р Зоран Ставрески, министер за финансии;
    - Недим Рамизи, заменик министер за финансии;
    - Наташа Стојмановска, државен секретар;

5. Ревизијата од точка 1 на овој Извештај е планирана и извршена во периодот од 16.12.2009 година до 20.01.2010 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

6. Целта на ревизијата на овој Извештај е да овозможи ревизорот да го изрази мислењето:
    - дали законската рамка за управување на јавниот долг обезбедува јасна и целосна основа за:
        - определување на намените за кои се врши задолжување,
        - спроведување на постапката и начинот на задолжување,
        - спроведување на постапката на издавање, сервисирање и престанок на државните гаранции
        - информирањето за јавниот долг.
    - дали организационата поставеност на Секторот за управување со јавен долг обезбедува ефикасно и целосно управување со јавниот долг, подготвување и спроведување на Стратегијата и сервисирање на јавниот долг.

7. 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 управувањето на јавниот долг се врши врз основа на законски прописи и норми кои овозможуваат преземање мерки и активности во согласност со надлежностите дефинирани со закон. Ревизијата вклучува и оцена на сигурноста на интерните контроли со кои се обезбедува спречување или откривање на грешките во процесот на управувањето. Веруваме дека извршената ревизија ни обезбедува разумна основа за изразеното мислење.

8. Ревизијата на регуларност во управувањето со јавниот долг на Република Македонија е започната со изготвување на Планот за ревизија во кој се идентификувани сите фази од процесот на ревизија. Во планот ревизијата ги идентификуваше процедурите и постапките значајни за управувањето со јавниот долг. Извршено е снимање на функционирањето на интерните контроли преку прашалник за клучни контроли. При тоа дефинирани се ризиците и контролите кои ги покриваат истите. Преку тестови на усогласеност утврдено е функционирањето на интерните контроли во рамки на сите процедури и постапки како и снимање и тестирање на информатичкиот систем.

Пристап на ревизијата

9. При вршењето на ревизијата применети се постапки за утврдување на:
   - Законитост и правилност при:
     - дефинирање на целите на управувањето со јавниот долг
     - склучување договори за задолжување,
     - определување на максималниот износ на задолжувањето
     - дефинирање на носителите на задолжувањето
     - дефинирање на намените за кои се врши задолжувањето
     - известување на Собранието на Република Македонија .
   - сеопфатноста и веродостојноста на податоците кои се доставуваат до Секторот за управување со јавен долг од релевантните сектори, како и на податоците кои овој сектор ги доставува понатаму;
   - навременост во донесување на Стратегијата за управување со јавен долг, како план за постигнување на целите на управувањето со јавниот долг.
   - точноста на податоците за изготвување на Регистар за јавниот долг,
   - спредливост и усогласеност на проектите за кои се врши задолжување со стратешките приоритети на Владата,
   - безбедноста на податоците од аспект на неовластен пристап, злоупотреба и губење (бришење) на истите.
   - начинот на организација на работењето при управувањето со јавниот долг во Министерството за финансии, начинот на раздвојување на должностите, пишани процедури за процесот на управувањето со јавниот долг, со цел да се утврди функционирањето на постапките и методите на интерните контроли и правилното извршување на истите од овластени работници.

9.1. Законска рамка

Со Законот за јавен долг[1] се уредува управувањето со јавниот долг, намените на државниот долг, постапката и начинот на задолжување, постапката на издавање, сервисирање и престанок на државни гаранции, како и информирањето за јавниот долг.

[1] Објавен во „Службен весник на Р.М.“ број 62/2005...88/2008

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

Согласно Законот за јавен долг, Министерството за финансии презема мерки и активности за да ги исполни целите на управувањето со јавниот долг:

- финансирање на потребите на државата со најнизок можен трошок, на среден и долг рок, и со одржливо ниво на ризик
- развој и одржување на ефикасни домашни финансиски пазари.

За остварување на целите на управувањето со јавниот долг, Министерството за финансии изготвува Стратегија за управување со јавниот долг. За спроведување на Стратегијата, Министерството изготвува Годишен извештај, со кој секоја година Собранието на Република Македонија се информира за: остварување на стратешките цели, за управување со јавниот долг и гаранциите, за состојбата на вкупниот јавен долг, бруто и нето промени, за издадените државни гаранции, за државните гаранции кои се или постои веројатност да бидат реализирани и за спроведување на други мерки утврдени во Стратегијата.

Во Законот за јавен долг дефинирани се:

- носителите на јавниот долг се Владата на Република Македонија, општините и градот Скопје, јавните претпријатија и трговските друштва кои се во целосна или во доминантна сопственост на државата;
- Лимитот на јавниот долг (во однос на бруто домашниот производ);
- Намените за кои се создава и користи државниот долг (финансирање на проекти и инвестиции, поддршка на платниот биланс на земјата, поддршка на девизните резерви на Република Македонија, поттикнување на развојот на финансиските пазари во Република Македонија, финансирање на буџетскиот дефицит, привремено финансирање на ликвидноста поврзана со готовински текови, рефинансирање на државниот долг, плаќање по основа на издадени државни гаранции и заштита или отстранување на ефектите предизвикани од природни непогоди и еколошки катастрофи);
- Критериумите кои треба да ги исполнат проектите предложени за финансирање (оправданост на намената за која се користат средствата обезбедени средства за кофинансирање заради непречена реализација на проектот);
- Предност за финансирање имаат проектите кои се дел од стратешките приоритети на Владата на Република Македонија.

9.2. Организација и систематизација

9.2.1 Опис на системот

Управувањето со јавниот долг на Република Македонија се извршува во Секторот за управување на јавен долг во Министерство за финансии. Во овој сектор функционираат следните одделенија:

- Одделение за задолжување и инвестирање (front office);
- Одделение за политика на управување со јавниот долг и анализа на ризици (middle office);
- Одделение за евиденција следење и сервисирање на обврските по јавниот долг (back office);

Управувањето на јавниот долг се врши според пишани процедури, за кои има согласност од министерот на Министерството за финансии. Со пишаните процедури утврдени се сите процеси во работењето на секторот и се врши разграничување на должностите и одговорностите.

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

Работите поврзани со преговори и склучување договори со странските кредитори се извршуваат во Секторот за усогласување со Европската унија и меѓународни финансии во соработка со Одделението за задолжување и инвестирање (front office).

9.2.2. Контролни аспекти

- Со актот за систематизација предвидени се 20 работни места од кои до денот на ревизијата испразнети се 8, односно 3 раководни места[2], 3 работни места за виш соработник[3] и 2 работни места – советник за инвестирање и советник за анализа на ризиците.
  Од извршеното интервју со претставниците на секторот, ревизијата се информира дека во недостиг на раководни кадри се намалува ефикасноста на работните процеси во сите одделенија, а во отсуство на координирано и централизирано доделување на задачи, секое одделение директно одговара пред раководните органи на Министерството за финансии. Ова е особено изразено во одделението за политика на управување со јавниот долг и анализа на ризиците, кое функционира со советник и помлад соработник и покрај утврдената потреба за минимум 4 вработени. Исто така, испразнетите раководни работни места ја наметнуваат потребата постојните вработени да извршуваат задачи со повисок степен на сложеност и да преземаат поголема одговорност од онаа за која се ангажирани согласно Правилникот за систематизација.
  Од друга страна, поради недостиг на извршители во Одделението за евиденција следење и сервисирање на обврските по основ на јавен долг, раководителот на одделението, покрај тоа што треба да ги извршува најсложените задачи и да врши контрола на квалитет, воедно ги извршува и задачите на двајца извршители чии работни места се во мирување. Овој начин на функционирање на одделението ја зголемува веројатноста за појава на грешки, го доведува во прашање навременото извршување на задачите, квалитетот на целокупното работење на одделението и капацитетот за натамошно унапредување на работата на одделението.
- И покрај тоа што Правилникот за организација и работа на Министерство за финансии предвидува работите поврзани со задолжувањето на домашните и меѓународните пазари преку преговори и склучување договори за кредити и издавање гаранции, да се извршуваат во Секторот за управување со јавниот долг, тежиштето на целокупната активност околу преговорите и склучувањето договори е концентрирано во Секторот за усогласување со ЕУ и меѓународни финансии. Децентрализирањето на активностите поврзани со јавниот долг доведува од една страна до преклопување на надлежностите, а од друга страна до дисперзија на одговорноста на вработените.

Во услови на вакво контролно опкружување и недоволна кадровска екипираност на Секторот за управување со јавниот долг, како и несоодветно разграничување на должностите и одговорностите постои можност од грешки при сервисирањето на

[2] (раководителот на сектор е распределен на друга јавна функција, раководителот на одделение е на породилно отсуство, а работното место помошник раководител на сектор не е пополнето)

[3] (работното место виш соработник за евиденција, следење и сервисирање на јавниот долг е во мирување, а работните места виш соработник за задолжување и инвестирање, и виш соработник за политика на управување со јавниот долг и анализа на ризиците не се пополнети

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

Овластен Државен ревизор

јавниот долг, а контролниот систем не овозможува целосно следење на функционирањето на интерните контроли.

Препорака

- Во функција на ефикасно управување со јавниот долг, да се зајакне надлежноста на Секторот за управување со јавен долг, односно сите активности поврзани со јавниот долг да се централизираат во овој сектор.
- Да се изготват пишани процедури за текот на документацијата и да се дефинираат активностите и одговорностите на сите учесници вклучени во процесот.
- Да се посвети поголемо внимание за надградба и усовршување на капацитетите во Секторот за јавен долг

9.3. Сеопфатност на податоците

Во досегашниот период функциите на управување со јавниот долг се централизирани во Министерството за финансии, а податоците за долгот се диспензирани во различни сектори во Народна Банка на Република Македонија и во Секторот за управување со јавниот долг, во Министерството за финансии. Во недостиг на интегрирана база на податоци за јавниот долг се отежнува процесот на анализа на должничкото портфолио, а оттука и на процесот на дефинирање на целите и приоритетите во стратегијата за управување со јавниот долг.
Со цел да се надмине оваа состојба, во тек е реализирање на Проектот „Имплементација на информатички систем за управување со јавниот долг„ од кој , со централизирање на податоците се очекува:

- поддршка и контрола на работата и протокот на информации помеѓу одделенијата во секторот;
- обезбедување интегриран преглед на должничкото портфолио;
- поддршка во процесот на донесување одлуки;
- зајакната анализа на ризикот;
- намалување на оперативниот ризик преку поквалитетно и побрзо извршување на активностите, вклучувајќи го и порамнувањето на трансакциите поврзани со управувањето со долгот и ликвидноста;
- надградба на функцијата управување со јавен долг во согласност со воспоставените стандарди во развиените земји;
- подобра соработка со кредиторите.

Интегрираниот информационен систем треба да придонесе за попрецизно дефинирање на оптималната структура на долгот, како и да овозможи тестирање на портфолиото во рамки на различни сценарија и проекции за движења на јавниот долг, што е многу значајно при оценка на најчувствителниот сегмент од должничкото портфолио на промените на општите услови (шокови) во домашната и меѓународната економија.

10. Според наше мислење законската регулатива обезбедува јасна и целосна основа за управување со јавниот долг.

11. Според наше мислење, освен изнесеното во точката 9.2, организационата поставеност во Секторот за управување со јавниот долг обезбедува ефикасно и целосно управување со јавниот долг.

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

12. **Обелоденување:**

12.1. Согласно ревизорските стандарди ревизијата смета за потребно да го истакне следното:
Имајќи го предвид податокот изнесен во Извештајот за јавниот долг за првото полугодие од 2009 година, дека од планираните средства за повлекување износ од 45,7 милиони евра повлечени се 28,8 милиони евра, односно 63%, ревизијата побара но не доби одговор од Секторот за усогласување со ЕУ и меѓуародни финансии кои се причините за одложено повлекување на средствата, со образложение дека истиот се смета за ненадлежен да доставува ваков вид информации и покрај тоа што до овој сектор се доставуваат барањата за одложено повлекување во кое се наведени причините за неповлекување на средствата.

12.2. Во тек е ревизија на успешност која ја спроведува Државниот завод за ревизија, со која подетално ќе бидат опфатени намените, лимитот на јавниот долг, критериумите за доделување на средства за поодделни проекти.

Скопје, 16/03/2010 година **Овластен Државен Ревизор**

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