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: 09-118/18

Дата:11.07.2011

ДО
МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Извршивме ревизија на финансискиот извештај заедно со ревизија на усогласеност на Министерство за финансии на Република Македонија - Функции на државата (во натамошниот текст Функции на државата) за 2010 година.

За констатираните состојби содржани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2009 година дадени се препораки и ревизијата констатира дека состојбите се повторуваат и во 2010 година.

Изразивме позитивно мислење за финансискиот извештај на Министерството за финансии–Функции на државата за 2010 година и мислење со резерва за усогласеноста на активностите во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Со Одлуки на Влада на Република Македонија во текот на 2010 година како субвенции за јавни претпријатија, одобрени се средства кои имаат третман на финансиска поддршка/помош, која е уредена со Законот за државна помош, како облици на државната помош, услови и правила за известување за државната помош и оцена и надзор на државната помош. Исплата на наведените средства, без примена на постапка, преку Комисијата за заштита на конкуренцијата, согласно Законот за државна помош, создава можност од фаворизирање на одредени претпријатија преку намалена транспарентност во користењето на средствата.

Ревизијата препорачува доделувањето на државната помош да се врши по претходно добиено одобрување од страна на Комисијата за заштита на конкуренцијата.

Во текот на 2010 година од разделот Функции на државата како финансиски план на поедини буџетски корисници одобрени и исплатени се средства во износ од 581.406 илјади денари. Од вкупно исплатените средства, средствата во износ од 406.550 илјади денари по својата природа можеле да бидат планирани во процесот на изготвување на Буџетот на Република Македонија во рамки на поедините буџетски корисници.
Законското решение за користењето на средства од разделот Функции на државата како финансиски план (право на трошење), овозможува одобрување и исплаќање на средства за намени кои можат да бидат планирани во фазата на изготвување на Буџетот на Република Македонија, во рамки на поедините буџетски корисници.

Во Централниот буџет на Република Македонија се планираат средства за непредвидени случаи, како постојана и тековна буџетска резерва. Одобрените средства како тековна резерва се користат за непредвидени случаи за кои во буџетот не се планирани средства или одобрените средства се недоволни. Со увид во сметководствената документација ревизијата утврди дека дел од средствата во износ од 59.547 илјади денари се потрошени за активности кои не можат да се квалификуваат како непредвидени случаи.
Ревизијата смета дека средствата за постојана и тековна резерва потребно е да се користат исклучиво за непредвидени случаи, кои не можеле да се предвидат во фазата на подготовка на Буџетот на Република Македонија. Оттука и потребата да се прецизира член 11 став 3 од Законот за буџетите, согласно кој средствата од тековната резерва може да се користат и доколку одобрените средства се недоволни.

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложениот финансиски извештај прикажан на страна 14 заедно со ревизија на усогласеност на Министерство за финансии на Република Македонија - Функции на државата, која се состои од Билансот на приходи и расходи за годината која завршува со тој датум и преглед на значајни сметководствени политики и објаснувачки белешки кон финансискиот извештај.

1.2. Ревизијата од точка 1 на овој Извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 23 од Законот за државната ревизија.

1.3. Извршена е ревизија и е издаден извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи за 2009 година на Министерството за финансии – Функции на државата и е изразено мислење без резерва за вистинитоста и објективноста на финансискиот извештај како и мислење со резерва во однос на законското и наменското трошење на средствата.

1.4. Финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај се одговорност на раководството на субјектот, застапувано од :

- м-р Зоран Ставрески, потпретседател на Владата на Република Македонија и министер за финансии.

Оваа одговорност вклучува: дизајнирање, имплементација и одржување на интерна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање финансиските извештаи кои што се ослободени од материјално погрешни прикажувања, без разлика дали се резултат на измами или грешки; избор и примена на соодветни сметководствени политики; како и правење на сметководствени проценки кои што се разумни во околностите.
Раководството на субјектот е исто така одговорно за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Одговорност на ревизорите е да изразат мислење за финансискиот извештај од точка 1.1. врз основа на извршената ревизија. Оваа одговорност вклучува и изразување мислење за тоа дали активностите, финансиските трансакции и информации рефлектирани во финансискиот извештај се, во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.
Оваа одговорност вклучува извршување на постапки за добивање ревизорски докази за тоа дали приходите и трошоците на Министерството за финансии – Функции на државата се користени за планираните намени утврдени од страна на законодавецот.
Таквите постапки вклучуваат и процена на ризикот од неусогласеност.

2. Цели и делокруг на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на финансискиот извештај од точка 1.1. е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа: дали финансискиот извештај е ослободен од материјално погрешни прикажувања без разлика дали се резултат на измами или грешки, и дали финансискиот извештај е изготвен во сите материјални аспекти, во согласност со применливата рамка за финансиско известување и дали активностите, финансиските трансакции и информациите рефлектирани во финансискиот извештај е, во сите материјални аспекти во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

2.2. Финансискиот извештај кој е предмет на овој извештај е заснован врз завршната сметка составена според применливата рамка за финансиско известување во Република Македонија.

2.3. Ревизијата е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на Врховните ревизорски институции (ИНТОСАИ) кои се во примена во Република Македонија. Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата со цел да добиеме разумно уверување за тоа дали финансискиот извештај е ослободен од материјално погрешни прикажувања. Ревизијата вклучува извршување на постапки за добивање на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на износите и обелоденувањата во финансискиот извештај. Изборот на постапки зависи од ревизорската процена, вклучително и процена на ризиците за материјални погрешни прикажувања во финансискиот извештај без разлика дали е резултат на измами или грешки.
При процена на ризиците ревизорот ги разгледува интерните контроли како релевантни за подготовка и објективно презентирање на

финансискиот извештај со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околностите но не за целите на изразување на мислење за ефективноста на интерните контроли на субјектот. Ревизијата исто така вклучува проценка на соодветноста на користените сметководствени политики и сметководствени проценки направени од страна на раководството на субјектот од точка 1.1 на овој извештај, како и општа оценка за севкупното презентирање на финансискиот извештај. Веруваме дека обезбедените докази ни обезбедуваат разумна основа за нашето ревизорско мислење.

Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 07.03.2011 до 29.04.2011 година од тим на Државниот завод за ревизија.

3. Осврт на ревизијата од претходната година – спроведување на препораките

За констатираните состојби содржани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2009 година дадени се препораки и ревизијата констатира дека состојбите се повторуваат и во 2010 година.
Не се примени забелешки по Нацрт извештајот на овластаениот државен ревизор бр. 09-118/10 од 01.07.2011 година.

4. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на субјектот – предмет на ревизија на ден 20.05.2011 година.

4.1. Користење на средствата согласно законските прописи

4.1.1. За давање на информации и техничка помош на моторизираните учесници во сообраќајот на јавните патишта, за отстранување на оштетените возила во дефект, како и за други работи од значење за непречено и безбедно одвивање на сообраќајот на јавните патишта, во текот на 1997 година склучен е Договор за вршење на функциите на јавното овластување на службата “Помош - информации (СПИ)” и нејзино финансирање број 13-3096/1 од 07.04.1997 година, помеѓу Министерство за финансии и Авто мото сојуз на Република Македонија, согласно Законот за јавните патишта (Сл. весник на РМ број 26/96.... 137/07). Согласно член 3 од склучениот договор, финансирањето на овие услуги се врши од средствата прибрани по основ на надоместок што се наплаќа при

регистрирањето на друмските моторни возила, во висина утврдена со Одлука на Владата на РМ кои се уплатуваат во Буџетот на Република Македонија.

Во текот на 2010 година во Буџетот на Република Македонија по овој основ остварени се приходи во износ од 22.772 иљади денари, од кои 83% Министерството за финансии, по основ на провизија за извршени услуги согласно одредбите од договорот, ги има исплатено на Авто мото сојуз на Македонија.

Ревизијата констатира дека и во текот на 2010 година се постапува по стариот договор и покрај тоа што согласно новиот Закон за јавни патишта кој стапува на сила на ден 19.07.2008 година, уредена е законска обврска правното лице на кое му е доверено извршување на наведените услуги да биде избрано на јавен тендер од страна на Министерството за транспорт и врски, со кое ќе склучи договор за регулирање на меѓусебните права и обврски.

Ревизијата не дава препорака од причина што Министерството за транспорт и врски на ден 22.02.2011 година склучи договор со АМСМ УСЛУГИ – Служба за помош и информации на пат ДОО од Скопје, со кој ги регулира меѓусебните права и обврски и други прашања поврзани со воспоставувањето и реализацијата на односите во рамките на овластувањето за давање на информации и техничка помош на моторизираните учесници во сообраќајот на јавните патишта, за отстранување од јавните патишта на оштетените возила во дефект, како и за други работи од значење за непречено и безбедно одвивање на сообраќајот на јавните патишта како и начинот на финансирање на дејностите кои произлегуваат од овластувањето.

4.1.2. Со Одлуки на Влада на Република Македонија во текот на 2010 година од средствата на Функции на државата, позиција Субвенции за јавни претпријатија, одобрени се средства во вкупен износ од 642.000 иљади денари и тоа:

- како финансиска поддршка на ЈП Македонска –радио телевизија во износ од 357.000 иљади денари за реализација на активностите предвидени со санационата програма и
- како финансиска помош за подмирување на тековните обврски во износ од 285.000 иљади денари на "Македонски железници" Транспорт АД Скопје и на "Македонски железници" Инфраструктура АД Скопје.

Исплатата на средствата кои имаат третман на финансиска поддршка односно помош, е уредена со Законот за државна

помош како облици на државната помош, услови и правила за известување за државната помош и оцена и надзор на државната помош. По доставување на извештај за плановите за обезбедување на помош од страна на давателот на помошта, Комисијата за заштита на конкуренцијата донесува одлука за одобрување на исплата на средствата. Непостапувањето согласно горенаведеното, создава можност од фаворизирање на одредени претпријатија преку намалена транспарентност во доделувањето на средствата.

Препорака:
Доделувањето на државната помош да се врши по претходно добиено одобрување од страна на Комисијата за заштита на конкуренцијата.

Вкупни ефекти од наодите

Вкупните ефекти од изнесените констатации во точките 4.1.1. и 4.1.2. се однесуваат на постапувањето согласно договорот за давање на информации и техничка помош на моторизираните учесници во сообраќајот на јавните патишта, за отстранување на оштетените возила во дефект, како и за други работи од значење за непречено и безбедно одвивање на сообраќајот на јавните патишта како и на утврдената состојба за исплатените средства како субвенции за јавните претпријатија.

5. Ревизорско мислење

Мислење за финансиските извештаи

Според наше мислење, финансискиот извештај го претставува вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, резултатот од финансиските активности за 2010 година, во согласност со важечката законска регулатива.

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, освен за ефектите на прашањата изнесени во точката 4.1.1. и 4.1..2. активностите, финансиските трансакции и информации рефлектирани во финансискиот извештај на Министерството за финансии – Функции на државата, во сите материјални аспекти, се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

6. Системски слабости

6.1. Планирање и користење на средствата како финансиски план (право на трошење)

Согласно член 6 став 9 од Законот за извршување на буџетот за 2010 година, со Одлуки за одобрување на средства од Буџетот на Република Македонија, Владата на Република Македонија одобрува средства од разделот Министерство за финансии - Функции на државата на буџетските корисници, како финансиски план (право на трошење) во разделот на буџетскиот корисник.

Во текот на 2010 година од разделот Функции на државата како финансиски план на поедини буџетски корисници одобрени и исплатени се средства во износ од 581.406 илјади денари. Од вкупно исплатените средства, средствата во износ од 406.550 илјади денари по својата природа можеле да бидат планирани во процесот на изготвување на Буџетот на Република Македонија во рамки на поедините буџетски корисници, и тоа на:

- Министерство за култура – Финансирање на дејности од областа на културата, во износ од 405.000 илјади денари или 17,75% над одобрениот буџет, за изградба на споменици и
- Министерство за економија, во износ од 1.550 илјади денари или 0,20% над одобрениот буџет, за основачки влог на Владата на Република Македонија во Акционерското друштво за вршење на енергетска дејност пренос на природен гас "Македонија гас" АД Скопје во државна сопственост.

Воспоставената законска рамка, во делот на одобрувањето на средствата како посебен финансиски план во разделот на одделен буџетски корисник, а не како составен дел на годишниот финансиски план за користење на средствата донесен согласно одобрените средства со Буџетот на РМ, овозможува:

- не се врши усогласување на целите на буџетските корисници со стратешките приоритети на РМ во фазата на планирање на Буџетот,
- нереално прикажување на одделните буџети на буџетските корисници на кои им се одобрени средства како посебен финансиски план и
- одобрените средства на поединечни буџетски корисници во поголеми износи од одобрените буџети ја намалуваат транспарентноста на трошењето на јавните средства.

Имајќи во предвид дека основна цел при подготвувањето и извршувањето на Буџетот на РМ претставува макроекономската стабилност и одржлив и стабилен национален економски развој,

ревизијата смета дека потребно е постапката за изготвување, донесување и извршување на Буџетот на Република Македонија да биде транспарентна односно достапна на јавноста во сите фази на реализација на Буџетот на Република Македонија. Оттука, законското решение за користењето на средства од разделот Функции на државата како финансиски план (право на трошење), овозможува одобрување и исплаќање на средства за намени кои можат да бидат планирани во фазата на изготвување на Буџетот на Република Македонија, во рамки на буџетите на одделните буџетски корисници.

6.2. Користење на средствата одобрени од тековна резерва

Во Централниот буџет на Република Македонија се планираат средства за непредвидени случаи, како постојана и тековна буџетска резерва, согласно член 11 од Законот за буџетите. Одобрените средства како тековна резерва се користат за непредвидени случаи за кои во буџетот не се планирани средства или одобрените средства се недоволни.

Со извршената анализа ревизијата констатира дека во однос на исплатените средства во 2009 година кои изнесуваа 345.449 илјади денари, во текот на 2010 година исплатени се средства во износ од 90.735 илјади денари. Со увид во доставената документација ревизијата утврди дека дел од средствата во износ од 59.547 илјади денари се потрошени за активности кои не можат да се квалификуваат како непредвидени случаи.

Дел од средствата во износ од 28.147 илјади денари се исплатени врз основа на Одлуки на Владата на Република Македонија и тоа на:

- Општина Крушево, во износ од 11.554 илјади денари, за завршување на изградба на Градскиот пазар во Крушево и
- Општина Битола, Новаци, Демир Хисар, Чашка, Сарај, Крива Паланка, Пробиштип, Радовиш, Кратово и Долнени, во вкупен износ од 16.593 илјади денари, за надоместоци за вршење на детални геолошки истражувања и концесии за експлоатација на минерални суровини. Исплата е извршена од причина што надоместокот концесионерите го плаќаат со обврзници, поради што за делот на приходот по наведените основи како приход на општините, е извршена исплатата на средствата на буџетите на општините, на чие подрачје се врши концесиската дејност. Укажуваме дека со измените на член 39 од Законот за денационализација од 31.12.2010 година, согласно кои ....„обрзниците можат да се употребува .... за плаќање на надоместок на концесија на државен имот, за делот од надоместокот што претставува приход на Буџетот на Република Македонија......, наведената состојба е надмината.

Средствата во износ од 31.400 илјади денари се исплатени врз основа на Одлуки на Владата на Република Македонија и истовремено и како посебен финансиски план (право на трошење) на следните буџетски корисници:

- Министерство за култура - дејноста на културата, во износ од 1.000 илјади денари, за одбележување на празникот на припадниците на српската заедница во Република Македонија;
- Дирекција за заштита и спасување, во износ од 12.500 илјади денари, за редовен годишен преглед на два авиони и набавка на резервни делови;
- Министерство за транспорт и врски, во износ од 3.000 денари, за отпочнување со работа на Регулаторната комисија за домување;
- Државна комисија за спречување на корупцијата, во износ од 1.900 илјади денари, за подмирување на обврските по основ на комунални услуги и за исплата на месечниот надоместок на членовите на комисијата;
- Претседател на Република Македонија, во износ од 10.000 денари, за покривање на тековните обврски и реализација на планираните постојни активности и
- Центар за управување со кризи, во износ од 3.000 илјади денари, за подмирување на тековни неизмирени обврски.

Ревизијата не обезбеди разумни, соодветни и достатни ревизорски докази дека погоренаведените исплати имаат третман на непредвидливи случаи и дека истите во моментот на планирање и донесување на Буџетот на Република Македонија не можеле да бидат планирани. Ваквата практика ја наметнува потребата од прецизирање на одредбите на член 11 став 3 од Законот за буџетите и утврдување на критериуми за користење на средствата од резервите како непредвидени случаи или можноста за одобрување на средства доколку одобрените средства се недоволни.

7. Нагласување на прашања на неизвесност или континуитет

7.1. Во периодот од 2008 година до 2010 година од средствата на Функции на државата, позиција Субвенции за јавни претпријатија, одобрени се краткорочни позајмици на Охис – Билјана ДООЕЛ Скопје и на АД Охис Скопје и капитално поврзаните друштва во вкупен износ од 308.448 илјади денари. Побарувањата по основ на исплатените позајмици од 2008 година, во износ од 148.447 илјади денари, согласно Законот за претворање на побарувањата на Република Македонија по основ на јавни давачки во траен влог во друштвата АД Охис, АД ЕМО Охрид, Тутунски комбинат АД Прилеп и Друштво за производство на производи со посебна намена 11 Октомври – Еурокомпозити АД Прилеп, се претворени во траен влог на РМ во горенаведените друштва. За исплатените

краткорочни позајмици во текот на 2009 и 2010 година, во износ од 160.000 илјади денари, доставено е Известување број 08-18091/1 од 20.05.2011 година од Секторот за трезор, Министерство за финансии, согласно кое во тек е постапката за претворање на истите во траен влог.

Согласно Законот за претворање на побарувањата на Република Македонија по основ на јавни давачки во траен влог во друштвата АД Охис, АД ЕМО Охрид, Тутунски комбинат АД Прилеп и Друштво за производство на производи со посебна намена 11 Октомври – Еурокомпозити АД Прилеп, уредени се начинот и постапката за претворање на побарувањата на Република Македонија по основ на јавни давачки во траен влог во горенаведените друштва, заради приватизација на државниот капитал во овие друштва.

Побарувањата по основ на јавни давачки во смисла на овој закон, се побарувањата по основ на даноци, акцизи, царински давачки, придонеси за задолжително здравствено осигурување, како и камати и други обврски настанати по основ на јавните давачки и други побарувања на Република Македонија.

Претворањето на побарувањата на Република Македонија во траен влог во друштвата по однос на придонесите за пензиско и инвалидско осигурување се врши со уплата на износ кој друштвото го должи, во Фондот за пензиското и инвалидското осигурување од страна на Владата на Република Македонија, а за износот на уплатата Владата на РМ презема соодветен број на акции од новата емисија.

Придонесот за пензиско и инвалидско осигурување за периодот од 01.01.1994 до 31.12.2008 година е целосно платен од страна на Владата на РМ, со што е утврден стажот на осигурување на осигурениците.

7.2. Во текот на 2010 година исплатени се средства во износ од 361.954 илјади денари по основ на судски решенија. Поради ненавремено извршување на истите се генерираат трошоци за извршување, односно камата за главен долг и камата за останати трошоци.

Согласно Заклучок од седница на Владата на РМ број 51-2324/1 од 19.04.2011 година, со цел избегнување на нивно извршување преку присилен пат и намалување на финансиските импликации по Буџетот на Република Македонија, од страна на Министерството за финансии изготвен е Протокол за начинот и постапката за доброволно исполнување на парична обврска по основ на правосилни судски одлуки, судски порамнувања или вонсудски спогодби, одлуки и порамнувања во управна постапка, нотарски исправи и други извршни исправи кога како должник се јавува Република Македонија. Протоколот, заради добивање мислење, е доставен до Државното правобранителство на РМ и до Секторот за правни и административни работи при Министерство за финансии, како и до Владата на РМ за негово усвојување.

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2010 ГОДИНА

во 000 Ден.

Опис на позицијата	**Образложение**	**2010**	**2009**
Приходи			
Трансфери и донации	3.1.1.	15,692,208	15,816,603
Вкупно приходи		**15,692,208**	**15,816,603**
Расходи			
Тековни расходи			
Резерви и недефинирани расходи	3.2.1.	112,689	158,190
Стоки и услуги	3.2.2.	58,851	135,134
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	3.2.3.	3,421,835	2,339,744
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	3.2.4.	1,195,862	1,159,849
Каматни плаќања	3.2.5.	2,117,100	1,252,462
Субвенции и трансфери	3.2.6.	1,388,571	2,435,385
Вкупно тековни расходи		**8,294,908**	**7,480,764**
Капитални расходи	3.3.	**2,368,681**	**2,353,587**
Отплата на главница	3.4.	**5,028,619**	**5,982,252**
Вкупно расходи		**15,692,208**	**15,816,603**