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: 0903-146/9

Дата: 29.07.2009

МИНИСТЕРСТВО ЗА ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на финансиските извештаи на Министерството за труд и социјална политика (во понатамошниот текст МТСП) - средства од Буџетот на РМ за социјална заштита, за 2008 година, кои се прикажани на страните 9 до 11.

2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој Извештај е извршена согласно Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија.

3. Извршена е ревизија и е издаден извештај за финансиските извештаи на Министерството за труд и социјална политика – средства од Буџетот на РМ, сметка од редовно работење за 2005 година. За годината која и претходи на годината што е предмет на оваа ревизија, не е вршена ревизија.

4. Финансиските извештаи од точка 1 на овој Конечен извештај, претставуваат одговорност на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај, застапувано од:

   - Љупчо Мешков, министер, од 31.08.2006 до 26.07.2008 година
   - Џељаљ Бајрами, министер од 31.07.2008 година

5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој Конечен извештај, прикажан на страните 1 до 8, 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 06.04.2009 до 15.05.2009 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Цел на ревизијата на финансиските извештаи 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 законско и наменско 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 и со извесни прифатени и спроведени корекции на финансиските извештаи од страна на субјектот.

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 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 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. **Системски слабости**

10.1.1. Начинот на исплата на корисниците на правата за социјална заштита и детска заштита е регулиран во 2002 година со договори склучени помеѓу Министерството за финансии (МФ) и Поштенска банка АД и МФ и ЈП Македонска пошта (МП). Во договорите не се јасно и прецизно дефинирани меѓусебните права и обврски на договорните страни, со што не е обезбедена правна заштита на МТСП.

Во системот на плаќање на корисниците на правата на социјална заштита и детската заштита констатирани се следниве недостатоци:

- МП не ги исплаќа средствата во рок од 7 дена предвиден со Договорот;
- Центрите за социјална работа (ЦСР) не се во можност да спроведат навремена и точна евиденција, бидејќи од изводите што ги добиваат тешко може да се утврди за кое право, период или корисник се однесува исплатата;
- МП не ги известува центрите навремено и со сите потребни податоци за неисплатените средства кон корисниците, поради што центрите не можат да детерминираат од кој период и корисник потекнуваат салдата на потсметките;
- Центрите не можат да ги вратат средствата од потсметките на главните сметки, бидејќи за потписник на 30-те потсметки, со решение е овластен министерот за финансии. Од овие причини во 2008 година на потсметките во континуитет месечно се ангажирани средства во износ од 15.000 илјади денари.

Во текот на изминатите години, од страна на МТСП превземени се низа активности во насока на отстранување на утврдените слабости во постојниот систем на плаќање но без конкретни резултати и преземени мерки од другите инволвирани страни.

За итно решавање на овој проблем во вториот квартал на 2009 година, Владата на РМ го задолжило МТСП да спроведе јавна набавка за избор на банки преку кои ќе се врши исплатата на правата за социјална и детска заштита и боречко инвалидска заштита, поради што ревизијата не дава препорака.

10.1.2. Во однос на комплетирање на целокупната документација потребна за остварување на правата од социјална заштита ревизијата констатира дека соработката на центрите за социјална работа со другите институции на ниво на единиците на локална самоуправа не е на задоволително ниво. Издадените потврди од Министерството за внатрешни работи за поседување моторни возила не се секогаш заверени со број и дата на издавање, најголемиот дел од земјоделската механизација не е регистрирана а патничките моторни возила со странски регистарски таблички не се водат во службената евиденција на регистрирани моторни возила. Уверенијата за приходите на граѓаните што ги издава Управата за јавни приходи се однесуваат за Конечен период од 12-16 месеци, а податоците од Агенцијата за вработување не се доставуваат навремено. Многу мал број од центрите ги добиваат услугите од Државниот завод за геодетски работи а поради нерасчистените имотно правни односи и неповедување оставински постапки за распределба на имотот на оставителите, податоците во евиденцијата за сопственост на недвижности не се ажурирани повеќе години и не одговараат на фактичката состојба. Ненавременото и неажурно доставување на документите создава проблеми во однос на стекнување на правата од социјална заштита. Согласно Заклучокот на Влада на РМ од 2008 година во тек е постапката на склучување на договори и посебни протоколи за размена на податоци на МТСП со останатите релевантни институции, во кои ќе се прецизираат меѓусебните обврски, начинот на размена на податоците и роковите во кои ќе се одвива размената по службена должност, со што ќе се надмине овој проблем.

10.2. Систем на интерни контроли

10.2.1. Од страна на Министерството за труд и социјална политика не е воспоставен целосен контролен систем врз процесот на исплата на правата за боречка и инвалидска заштита. Одговорна установа за вршење на работите по овој основ е Управата за прашања на борците и воените инвалиди која е орган во состав на министерството без својство на правно лице. Ревизијата констатира дека не е извршено соодветно разграничување на должностите од причини што единствено во Управата се води регистар на корисниците на правата и кај неа е лоциран најголемиот дел од одговорноста за постапување и исплата на истите. Поради ова, МТСП врши логичко сметковна контрола на доставените списоци за исплата од страна на Управата но не и контрола врз законитоста на стекнување на правото за исплата. Ваквиот начин на работа создава услови за можна злоупотреба на средствата за исплата на лица кои не ги исполнуваат критериумите за боречка и инвалидска заштита пропишани во Законот за правата на воените инвалиди, членовите на нивните семејства и на членовите на семејствата на паднатите борци како и Законот за посебни права на припадниците на безбедносните сили на РМ и членовите на нивните семејства.

10.2.2. Ревизијата констатира низа слабости во однос на информатичката поддршка на програмите за социјална заштита. Центрите не се мрежно поврзани и користат различен компјутерски софтвер: програмата за правото за социјална парична помош е изработена во VISUAL Basic со Access база за сите ЦСР, програмата за правото на постојаната парична помош и помош и нега од друго лице е изработена во програмскиот јазик Clipper и е многу стара и некомпатибилна, а другите видови на помош се водат мануелно или во Microsoft Excel. Основен недостаток е тоа што

центрите не се поврзани со ИТ центарот во министерството каде што треба да функционира централната база на податоци. Ваквиот начин на работа на локално ниво не овозможува вкрстување на повеќе белези (параметри) од единствена база на податоци на кој начин би се вршела алтернативна контрола за намалување на ризикот од можни злоупотреби во поглед на користењето на разните видови помош. За утврдените слабости на информатичката поддршка на програмите за социјална заштита ревизијата не дава препорака, бидејќи истите ќе се надминат со завршувањето на СПИЛ проектот за имплементација на социјалната заштита кој е започнат во 2004 година, а чија реализација е пролонгирана до јуни 2010 година. Со проектот ќе се обезбеди развој на апликативен софтвер, компјутерска опрема и оперативен софтвер, мрежна опрема и комуникациски капацитети и центар за обработка на податоци, со што би се создале услови за воспоставување на јаки контролни механизми.

10.2.3. По основ на финансирање на здруженија на граѓани за реализација на одредени проекти од областа на социјалната заштита во 2008 година исплатени се средства во износ од 2.704 илјади денари. Спротивно на Законот за социјална заштита, министерството нема извршено контрола на доделените средства (начинот на кои се трошат, почитувањето на законските одредби, роковите за започнување и завршување на проектите и сл.) што го зголемува ризикот во поглед на нивното наменско и законско користење.

Препораки:

1. Надлежните служби во министерството да извршат контрола врз Регистарот на корисниците на правата за боречка и инвалидска заштита во однос на исполнувањето на критериумите за остварување на тие права, согласно законските прописи.
2. Надлежните служби во министерството да вршат контрола на средствата со кои се финансираат здруженијата на граѓани за реализација на одредени проекти.

10.3. Неправилна примена на акти

10.3.1. Со правилникот за внатрешна организација и систематизација на МТСП во Секторот за пензиско и инвалидско осигурување е предвидено работно место - советник кој ќе ги следи расходите во Фондот за պениско и инвалидско осигурување (ФПИОМ) по основ на исплата на пензии (остварени права од пензиско и инвалидско осигурување), ќе врши споредување со висината на наплатениот придонес и ќе ја согледува финансиската состојба во Фондот на долг рок, но истото не е пополнето. Поради недоволниот број на извршители, во 2008 година министерството нема извршено надзор и контрола над законитоста на работењето на ФПИОМ, што е спротивно на Законот за пензиско и инвалидско осигурување а може да има за последица незаконско трошење на буџетски средства.

10.3.2. Во Центрите за социјална работа (Битола, Охрид, Струмица, Штип и Куманово) извршен е увид во начинот на остварувањето на правата од социјална и детска заштита, нивната исплата и сметководствената евиденција при што се констатирани следниве недоследности:

- Центрите за социјална работа немаат воспоставено систем на

интерни контроли и пишани процедури за разграничување на должностите и делегирање на овластувањата во процесот на утврдување и исплата на правата од социјална и детска заштита. Недоволната кадровска екипираност има влијание на повеќе сегменти во нивното правилно и успешно функционирање. Кај едно лице концентрирана е целокупната одговорност за стекнување на правото и негова исплата (прием на барањата, вршење на непосреден увид, процесуирање на податоците се до изработка на списоците за исплата) без воспоставена контрола од друго лице што го зголемува ризикот од можни грешки и злоупотреби.

- Поради недостаток на извршители и недоволниот број на возила со кои располагаат, центрите за социјална работа не се во можност да извршат непосреден увид најмалку два пати во текот на годината за утврдување на фактичката состојба на корисниците на социјалната парична помош (СПП), а најмалку еднаш годишно за правото на постојана парична помош (ППП) и правото на паричен надоместок за помош и нега од друго лице, како што е предвидено со Законот;
- Во центрите за социјални работи не се врши аналитичко раскнижување на плаќањата по корисници врз основа на изводите на Поштенска банка АД, што е спротивно на Упатството за работење од Министерството за труд и социјална политика;
- Записниците што се изготвуваат од страна на социјалните работници за извршениот непосреден увид на подносителот на барањето-корисникот не ја објаснуваат во целост утврдената фактичка положба на семејството односно домаќинството во поглед на бројноста, материјалната состојба и изложеноста на социјален ризик;
- Барањата за потребните средства за исплата на правата на социјалната и детската заштита, од страна на центрите не се доставуваат навремено во законски предвидениот рок;
- За првите четири месеци од 2008 година исплатени се средства за СПП во помали износи од законски предвидените од причини што во апликативниот софтвер ненавремено е извршена промена на висината на СПП. Поради необезбедено апликативно решение за доплата, до денот на ревизијата корисниците не се обештетени за разликата во висината на СПП што им следувала за 2008 година;
- Центрите издаваат Решенија за користење на правото на ППП на лицето – барател без истите да бидат поткрепени со потребната документација за него и членовите на неговото семејство (Уверение за остварени приходи, доказ за поведена постапка за распределба на оставината на оставителот, потврда за сопственост на имот и др);
- Во случај кога корисниците оствариле право на СПП врз основа на нецелосни или неточни податоци, центрите носат решение за престанок на правото, но за сите од нив не се води постапка (спогодбена или со поднесување тужба до надлежниот суд) за враќање на неосновано примените средства, спротивно на Законот за социјална заштита.

Препораки:

1. Секторот за пензиско и инвалидско осигурување во Министерството за труд и социјална политика да подготви Упатство за начинот на вршење надзор над работењето и законитоста на Фондот за ПИОМ и да започне со примена на истото.
2. Министерството да покрене иницијатива за воспоставување на систем на интерни контроли во центрите за социјална заштита.
3. Министерството да ги координира центрите во поглед на навремено доставување на барањата за потребните средства за исплата на правата на социјална и детска заштита.
4. На ниво на сите центри за социјална заштита, министерството да обезбеди еднообразност во поглед на потребната документација за остварување на правата на социјална и детска заштита.
5. Надлежните служби во министерството да преземат мерки и активности за воведување на софтверска апликација во центрите за социјална работа која ќе овозможи водење на целосна аналитичка евиденција, односно раскнижување на надоместоците од социјална и детска заштита како и софтверска апликација за пресметка на разликата во висината на СПП по која треба да се изврши доплата на корисниците.

10.4. Неправилноси во искажување на приходите/расходите

10.4.1. Во текот на 2008 година министерството извршило набавка на нафта - екстра лесно масло за греење ЕЛ за Јавните установи за социјална заштита и Центрите за социјална работа во вкупен износ од 18.753 илјади денари. Од приложената документација ревизијата констатира дека не се почитувани одредбите од договорите и тоа:

- Со секоја поединечна испорака, носителот на набавката не доставувал уверение за квалитетот на испорачаната количина нафта;
- Во најголемиот дел од СЦР и ЈУ каде е извршена дистрибуцијата на нафта не се извршени мерења на примената количина со мерна гарнитура – протокомерач или со вага;
- Носителот на набавката секој 1-ви во тековниот месец не врши месечно усогласување на преземените количини нафтени деривати за претходниот месец со дозволено отстапување од +/- 5%.

Непочитувањето на одредбите од договорите, создава ризик исплатите кои се извршени по основ на доставените фактури да не соодветствуваат на вистински настанатата промена (испорачана количина и квалитет), што е спротивно на Законот и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници. Поради тоа, како и поради невообичаено ниската цена на носителот на набавката во однос на останатите понуди по отворениот повик, ревизијата не можеше да обезбеди разумно уверување за реалноста и објективноста на испорачаните количини соодветно на направените расходите по овој основ.

Исто така институциите на кои се доставува нафтата за греење не поднесуваат извештај за потрошените количини во одреден временски период ниту состојба на залихите на крајот на година. Поради невоспоставениот контролен механизам министерството не е во можност да ја следи потрошувачката поодделно за установите, да прави споредбени анализи, реално да ја планира набавката а сето тоа создава ризик од ненаменско и незаконско користење на овој нафтен дериват од страна на неговите корисници.

Препорака

1. Надлежните лица во установите при приемот на секоја количина на нафта да ја обезбедат целокупната пропратна документација согласно договорите за купопродажба, а министерството да воспостави контролен механизам за следење на потрошените количини и количините на залиха за секоја установа.

10.5. **Ненаменско и незаконско користење на средствата**

10.5.1. Поради неправилна основица за пресметување и плаќање на придонесот за здравство за лицата корисници на постојана парична помош, лицата сместени во установи за социјална заштита и во други семејства во 2008 година, министерството уплатило на Фондот за здравство повеќе средства во износ од 520 илјади денари. Наместо 65% односно 50% од август 2008 година од месечната нето плата по работник во Републиката објавена за тековниот месец, за основица е користено 65% од просечната месечна нето плата по работник на одделот - Здравство и социјална работа. Неправилната пресметка за овие осигуреници е спротивна на Законот за здравствено осигурување и има за ефект незаконски и ненаменски исплатени средства.

Препорака

1. Надлежните служби во министерството доследно да го применуваат новиот Закон за придонеси од задолжително социјално осигурување чија примена е од јануари 2009 година.

11. Според наше мислење, финансиските извештаи ја претставуваат вистинито и објективно, финансиската состојба на Министерството за труд и социјална политика - средства од Буџетот на РМ за социјална заштита, под 31 Декември 2008 година и резултатот од финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

12. Според наше мислење, кај Министерството за труд и социјална политика - средства од Буџетот на РМ за социјална заштита, освен за наодите во точите 10.3, 10.4. и 10.5, остварено е законско и наменско користење на средствата во финансиските трансакции кои претставуваат државни расходи за 2008 година.

13. **Прифатени и корегирани неправилности во текот на ревизијата**

Во текот на ревизијата во сметководствената евиденција на министерството извршена е корекција на позицијата - Материјални средства и Извори на капитални средства за вредноста на погрешно пресметаната ревалоризација на материјални средства во износ од 768 илјади денари.

Корекција е извршена во налог за книжење бр.20-010 од 01.01.2009 година.

14. **Превземени/непревземени мерки од страна на субјектот по основ на препораките дадени во ревизорскиот извештај за 2005 година.**

Во однос на препораките дадени во Конечниот ревизорски извештај за 2005 година, ревизијата констатира дека за наодите во точката 10.1.2, 10.1.3 и 10.3.1 субјектот постапил по дадените препораки а по точките 10.1.1, 10.1.4 и 10.3.1/5 се постапувањето по препораките е во тек.

Скопје, 29.07.2009 година **Овластен државен ревизор**

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2008 година

во 000 денари

Опис на позицијата	**2008**	**2007**
Приходи		
Трансфери и донации	16,858,294	17,384,832
Вкупно приходи	**16,858,294**	**17,384,832**
Расходи		
Тековни расходи		
Плати, наемнини и надоместоци	5,456	5,127
Резерви и недефинирани расходи	0	11
Стоки и услуги	35,486	31,756
Тековни трансфери до вонбуџетските фондови	12,787,650	13,459,784
Тековни трансфери до единиците за локална самоуправа	43,900	29,592
Субвенции и трансфери	17,220	13,829
Социјални бенефиции	3,931,020	3,812,391
Вкупно тековни расходи	**16,820,732**	**17,352,490**
Капитални расходи		
Капитални расходи	37,562	32,342
Вкупно капитални расходи	**37,562**	**32,342**
Вкупно расходи	**16,858,294**	**17,384,832**

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ

во 000 денари

Опис на позицијата	2008	2007
Актива		
Тековни средства		
Активни временски разграничувања	1,486,482	571,094
Вкупно тековни средства	**1,486,482**	**571,094**
Постојани средства		
Материјални средства	76,745	76,745
Вкупно постојани средства	**76,745**	**76,745**
Вкупна актива	**1,563,227**	**647,839**
Пасива		
Тековни обврски		
Краткорочни обврски спрема добавувачи	9,721	59,425
Пасивни временски разграничувања	1,476,761	511,669
Вкупно тековни обврски	**1,486,482**	**571,094**
Извори на средства		
Извори на капитални средства	76,745	76,745
Вкупно извори на деловни средства	**76,745**	**76,745**
Вкупна пасива	**1,563,227**	**647,839**

Овластен државен ревизор

ПРЕГЛЕД
НА ПРОМЕНИ НА ИЗВОРИ НА КАПИТАЛНИТЕ СРЕДСТВА ЗА 2008 ГОДИНА

во 000 денари

О П И С	**Државен јавен капитал**	**Останат капитал (залихи на материјали, резервни делови и ситен инвентар и хартии од вредност)**	**Вкупно**
Состојба 01.01.2008 година	**76,745**	**-**	**76,745**
Зголемување по основ на:	**-**	**-**	**-**
Набавки		-	-
Инвестиции во тек-градежни објекти опрема и др.			-
Ревалоризација на капитални средства	-		-
Намалување по основ на:	**-**	**-**	**-**
Корекции од ревизија			-
Ревалоризација на отпишани капитални средства			-
Амортизација	-		-
Состојба 31.12.2008 година	**76,745**	**-**	**76,745**