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: 27 – 204/9

Дата: 03.10.2013

## ДО
## МИНИСТЕРСТВО ЗА ЗДРАВСТВО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
## КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

**Резиме**

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Министерството за здравство на Република Македонија, сметка на основен буџет 637 (во понатамошниот текст-Министерството) за 2012 година.

Извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи на Министерството за 2009 година и изразено е негативно мислење во однос на вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи како и негативно мислење во однос на усогласеност со законските прописи во финансиските трансакции.

Во однос на препораките од Конечниот извештај за извршената ревизија на финансиските извештаи за 2009 година констатирано е дека целосно се имплементирани препораките кои се однесуваат на: начинот на организација и систематизација на работните места со донесување на нов Правилник за плати, надоместоци на плати и други примања, како и во делот на јавните набавки со донесување на интерна процедура. Препораките кои се однесуваат на планирањето и извршувањето на програмите за превентивна и куративна заштита во најголем број се спроведени, додека имплентацијата на активностите поврзани со развојните програми во руралните подрачја е во завршна фаза. Во делот на програмите за здравствена заштита и пописот на средствата, побарувањата и обврските, состојбите не се подобрени.

Изразено е негативно мислење во однос на вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и мислење со резерва во однос на усогласеност со законските прописи во финансиските трансакции за 2012 година.

Во Министерството иако се донесени сертифицирани процедури ИСО 9001:2008 истите не функционираат, во услови кога не постои соодветна комуникација и проток на информации и документи помеѓу секторите, како и

во услови кога не функционира системот на делегирање на одговорностите и постои несообразеност помеѓу работните задачи дефинирани во решенијата и работните задачи што се извршуваат.

Во Министерството нецелосно е спроведен пописот на средствата, побарувањата и обврските, односно не е извршено усогласување на фактичката со сметководствената состојба на средствата, а пописот на обврските е формално спроведен со превземање на податоците од сметководствената евиденција.

Заради погрешно спроведените сметководствени принципи и начела во делот на спроведување на сметководствените трансакции и поради несоодветни комуникации и проток на информации и документи помеѓу секторите, најзначајните билансни позиции се погрешно, неосновано искажани во поголем износ што има влијание на реалното и објективното искажување на финансиските извештаи.

Поради застој во процедурите во Министерството, Владата на Република Македонија сеуште нема донесено Одлуки за престанок и давање на трајно користење на движни ствари од Министерството на соодветна јавна здравствена установа, предвидено со Законот за користење и располагање со стварите на државните органи. Поради тоа, целокупната опрема не е воведена во сметководствената евиденција на поединечните јавни здравствени установи и за истата не се пресметува амортизација што доведува до можност за несоодветно постапување со истата.

Во однос на Програмите за здравствена заштита ревизијата констатира дека одговорните лица за програмите реално ги димензионираат потребните финансиски средства за секоја програма во буџетските барања, но со донесување на буџетот, како и во претходниот период така и во 2012 година одобрени се многу помали износи во рамките на кои Министерството ги подготвило програмите, и покрај фактот дека истите не се сообразени со предвидените активности и Министерството нема да биде во можност да ги исплати обврските кон институциите преку кои се спроведуваат програмите. Дотолку повеќе што во текот на 2012 година предвидениот буџет за одредени програми е намален и со ребалансот исплатени се 2,870,777 илјади денари, кога најголемиот дел на активности се завршени.

Од страна на одговорното лице на субјектот не се добиени забелешки на Нацрт извештајот во законски пропишаниот рок.

## 1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложените финансиски извештаи (страна 21 до 23) заедно со ревизија на усогласеност на Министерството/ сметка на основен буџет (637) за 2012 година кои се состојат од Биланс на состојба на ден 31 декември, Биланс на приходи и расходи за годината која завршува со тој датум, преглед на промени на извори на капиталните средства за 2012 година и преглед на значајни сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи.

1.2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 23 од Законот за државна ревизија.

1.3. Извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи на Министерството за 2009 година, и изразено е негативно мислење во однос на вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи како и негативно мислење во однос на усогласеност со законските прописи во финансиските трансакции.

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

- Никола Тодоров, министер за здравство во 2012 година.

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на интерна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање на 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 финансиските извештаи 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 финансиските извештаи се во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Оваа одговорност вклучува извршување на постапки за добивање ревизорски доказ за тоа дали приходите и расходите на министерство се користени за планираните намени утврдени од страна на законодавецот. Таквите постапки вклучуваат и проценка на ризикот од неусогласеност.

## 2. Цели и делокруг на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на финансиските извештаи е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа: дали финансиските извештаи се ослободени од материјално погрешни прикажувања без разлика дали се резултат на измами или грешки и да изрази мислење за тоа дали финансиските извештаи се изготвени, во сите материјални аспекти во согласност со применливата рамка за финансиско известување.

Цел на ревизијата на усогласеност во врска со ревизијата на финансиските извештаи е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали активностите, финансиските трансакции и информациите рефлектирани во финансиските извештаи се во сите материјални аспекти во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

2.2. Финансиските извештаи кои се предмет на овој извештај се засновани 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 Врховни ревизорски институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани за 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 финансиските извештаи се ослободени од материјално погрешни прикажувања. Ревизијата вклучува испитувања докази коишто ги поткрепуваат износите и обелоденувањата во финансиските извештаи.

Изборот на постапки зависи од ревизорската процена, вклучително и процена на ризиците за материјални погрешни прикажувања во финансиските извештаи без разлика дали се резултат на измами или грешки.

При процена на ризиците, ревизорот ги разгледува интерните контроли како релевантни за подготовката и објективното презентирање на финансиските извештаи 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 2.1. на овој извештај, како и општа оценка за севкупното презентирање на финансиските извештаи. Веруваме дека обезбедените докази ни обезбедуваат разумна основа за нашето ревизорско мислење.

**2.4.** Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 04.03.2013 до 20.06.2013 година од тим на Државниот завод за ревизија.

## 3. Осврт на ревизијата од претходните години - спроведување на препораките

Ревизијата од точка 1.1. погоре опфати ревизија на спроведување на препораките дадени во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор за 2009 година, при што е констатирано следното:

- Препораките во делот на интерните контроли (точка 4.1. од Конечниот извештај за извршената ревизија на финансиските извештаи за 2009 година) се делумно спроведени. Донесени се процедури за важните процеси кои се одвиваат во Министерството но и со оваа ревизија констатирани се одредени слабости во интерните контроли што е презентирано во овој извештај.
- Делумно е спроведена препораката за превземање на активности за евиденција и контрола на работното време (точка 4.2.1. од Конечниот извештај за извршената ревизија за финансиските извештаи за 2009 година). Имено, раководителите на секторите и директорите на органите во состав на Министерството водат евиденција и контрола на користењето на работното време на вработените но и понатаму не се врши упарување на електронската евиденција со поединечните евидентни листи и пресметка на платата.

- Целосно се имплементирани препораките кои се однесуваат на начинот на организација и систематизација на работните места, пресметување и плаќање на платите и надоместоците (точка 4.2.2. од Конечниот извештај за извршената ревизија за финансиските извештаи за 2009 година). Донесен е Правилник за плати, надоместоци на плати и други примања на вработените кои немаат статус на државни службеници, се изготвуваат Решенија за утврдување на платата на државните службеници и направени се измени на актот за систематизација во прилог на надминување на констатираната спорна состојба.
- Препораките кои се однесуваат на планирањето и извршувањето на програмите за превентивна и куративна заштита (точка 4.2.4. од Конечниот извештај за извршената ревизија за финансиските извештаи за 2009 година) во најголем дел се спроведени. Донесено е Упатство за процедури и постапки на планирање, подготвување, реализација на програмите како и постапки за реализирање на финансиските средства на извршителите на активностите од програмите финансирани од Буџетот на Република Македонија. Исто така, во програмите за 2012 година се наведени и пренесените неплатени обврски од претходен период, како и предвидените цени и количини на услуги за оние програми во кои истото може да се квантифицира.
- Целосно е имплементирана препораката која се однесува на донесување на интерна процедура за подготвување и регулирање на процесот за јавни набавки (точка 4.2.5. од Конечниот извештај за извршената ревизија за финансиските извештаи за 2009 година).
- Имплементирањето на активностите поврзани со развојната програма Изградба на 17 амбуланти во руралните подрачја (точка 4.4.2. од Конечниот извештај за извршената ревизија за финансиските извештаи за 2009 година) е во завршна фаза. Имено, целосно се изградени и опремени со медицинска и немедицинска опрема 10 амбуланти со завршен технички прием, додека 7 амбуланти се во фаза на завршните градежни и градежно-занаетчиски работи.
- Дел од констатациите од Конечниот извештај за извршената ревизија за финансиските извештаи за 2009 година во делот на програмите за здравствена заштита, развојните програми, пописот не се корегирани и истите се истакнати во овој извештај.

## 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, одржан на ден 24.06.2013 година.

Од страна на одговорното лице на субјектот не се добиени забелешки на Нацрт извештајот во законски пропишаниот рок.

### 4.1. Интерни контроли

4.1.1. Со увид во системот на интерни контроли во повеќе процеси во министерството констатирано е следното:

- Иако се донесени сертифицирани продецури ИСО 9001:2008 за најголем дел од процесите кои се одвиваат во Министерството, истите не се применуваат;

- Не постои соодветна комуникација и проток на информации и документи помеѓу секторите во Министерството, при што голем дел од документацијата која се генерира од повеќе сектори не се доставува до сметководството, поради што постои ризик од некомплетно и ненавремено евидентирање на сите трансакции во сметководствената евиденција и соодветно вреднување и презентирање во финансиските извештаи.

- Не функционира принципот на делегирање на одговорности и постои несообразеност помеѓу работните задачи според Решенијата на службениците согласно работните места и работните задачи што ги вршат, со што се доведува во прашање имплементирањето, следењето и континуитетот на сите проекти и активности кои се спроведуваат во Министерството. Имплементацијата на дел од важните проекти е доверена на лица ангажирани преку агенција за привремени вработувања или договор на дело.

- Во **Секторот за информатичка и комуникациска технологија** со актот за систематизацијата предвидени се 17 извршители, но во редовен работен однос вработено е само едно лице, советник, додека пак преку агенција за привремени вработувања ангажирани се 6 лица. Министерството во непосредна соработка со Фондот за здравствено осигурување на Македонија здравствените установи и институциите од сите сегменти на здравствената заштита, интензивно работи на процесот на информатизација на

здравството, воведување на електронската здравствена картичка и интегрираниот здравствен информатички систем преку воспоставување нова инфраструктура, надградба на постојниот софтвер, поставување на база на податоци и мрежно поврзување на Министерството со другите јавни здравствени установи. Имено, и покрај тоа што со Конечен Стратешкиот план 2012- 2014 на Министерството за 2012 година во делот Управување со информациски технологии предвидено е кадровско екипирање на организационата единица за управување со информациските технологии, истото се уште не е реализирано, а активностите ги спроведуваат привремено ангажирани лица во кои се вложуваат значителни средства за обука, кои по истекот на договорот немаат обврска да ги имплементираат стекнатите знаења.

Наведеното создава ризик за неконтиунирано спроведување и одржливост на процесот на информатизација на здравството.

- Во **Секторот за финансиски прашања** предвидено е одделение за координација на јавни набавки со 5 извршители како што е предвидено со Законот за јавни набавки, но ни едно место не е пополнето, а спроведувањето на набавките е доверено на лица надвор од овој сектор. Поради тоа активностите предвидени да ги извршуваат лицата вработени во ова одделение, следењето на реализацијата на договорите, ex-анте и ex-пост финансиска контрола не се извршуваат во целост.

- Иако согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола со систематизација во Секторот за финансиски прашања предвидено е одделение за сметководство и плаќања со 6 извршители, вработено е само едно лице за сметководствено работење, додека пак останатите работни задачи поврзани со материјално финансиско работење ги извршуваат лица од Службата за општи и заеднички работи во Владата. На овој начин се намалува ефикасноста на секторот, оневозможено е спроведување на процедурите, не постои соодветно разграничување на должностите во извршувањето на внатрешните контроли. Од друга страна, софтверот за материјално финансиско работење во Службата за општи и заеднички работи во Владата на РМ е застарен, а користењето на нивните услуги не е облигаторно.

Наведеното не е во согласност со член 6, 7 и 16 од Законот за јавна внатрешна контрола, член 2 и 17 од Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и Законот за државни службеници.

**Препорака:**

Одговорното лице да ги преземе потребните активности со цел да се стават во функција дизајнираните процедури за процесите во Министерството како и да се доекипираат секторите за успешно функционирање и спроведување на законските одредби.

4.1.2. Иако е формирана Единица за внатрешна ревизија, согласно член 29 и член 30 од Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, во текот на 2012 година не е направена ревизија ниту е издаден извештај. Имајќи ги во предвид значајноста на проектите и активностите кои се спроведуваат во Министерството, потребно е да се зајакне нејзината функција како независна објективна активност која ќе му помогне на раководството во проценката и подобрувањето на успешноста во процесите на управување со ризикот од злоупотреби и грешки и обезбедување правилна примена на важечките законски прописи.

## 4.2. Усогласеност со законски прописи

4.2.1. Во текот на 2012 година ангажирани се 51 лице со договор за дело од кои 16 се ангажирани за извршување на редовни работи и работни задачи предвидени со актите за организација и систематизација. Имајќи предвид дека согласно член 252 од Законот за работни односи работодавачот може со определено лице да склучи договор за вршење на работи кои се надвор од дејноста на работодавачот, а кои имаат за предмет самостојна изработка или поправка на определени предмети, самостојно извршување на физички или интелектуални работи, ревизијата констатира дека лицата се ангажирани спротивно на одредбите на наведениот Закон како и спротивно на одредбите на Законот за државни службеници и Законот за агенции за привремени вработувања. На овој начин се доделуваат значајни работни задачи, обврски и одговорности на лица кои не се опфатени во системот на Законот за државни службеници во кој се вградени механизми за контрола и оценување на ефикасноста на работењето.

**Препорака:**

Одговорното лице да ги преземе потребните активности за доекипирање на секторите за успешно функционирање на Министерството согласно законските одредби.

### 4.3. Финансиски извештаи

4.3.1. Со увид во Извештајот на Централната пописна комисија за извршениот попис на средствата, побарувањата и обврските на 31.12.2012 година, ревизијата го констатира следното:

- не е извршено вредносно усогласување на фактичката со сметководствената состојба, односно, пописните листи за извршениот попис се нецелосни, содржат податоци само за количината, но не и вредносни показатели поединечно за секое средство;
- иако комисијата предлага да се изврши повторно евидентирање на основните средства и нивно обележување со инвентарни броеви поради бришење на бар кодовите од средствата и неможноста за нивно евидентирање на пописот, до денот на ревизијата не се преземени такви активности;
- програмата за евиденција на постојаните средства како дел од апликативниот софтвер за финансиско и материјално работење кој се користи од СОЗР е застарена, содржи историски податоци кои не можат да се менуваат, и истата не генерира податоци за фактичката состојба на средства со кои располага Министерството, односно не може да се изврши упарување на фактичката состојба со листата на основни средства генерирана од овој софтвер;
- пописот на обврските е формално спроведен со прифаќање на податоците од сметководствената евиденција, односно не е извршено соодветно потврдување и споредување на состојбите помеѓу фактурите, склучените договори, старосната структура на истите, преземените мерки од одговорните лица за неизмирените обврски.

Наведеното не е во согласност со член 2 од Законот за сметководство на буџети и буџетски корисници и член 31, 31а, 33а 35 од Правилникот за сметководство на буџети и буџетски корисници и има влијание врз реалното и објективно прикажување на финансиските извештаи на Министерството.

**Препораки:**

- Одговорното лице да формира комисија за вонреден попис за утврдување на реалната состојба на материјалните средства во сметководствената евиденција.
- Да се преземат потребните активности за развивање посебен апликативен софтвер за финансиско и материјално работење во сопственост на

Министерството имајќи ги предвид обемните активности и комплексните трансакции на Министерството дотолку повеќе што користењето на оваа услуга од СОЗР не е облигаторна.

4.3.2. Со увид во Билансот на состојба и сметководствената евиденција ревизијата не се убеди во реалноста и објективноста на повеќе прикажани позиции. Имено, како што наведовме во делот за интерните контроли, поради несоодветна комуникација, проток на информации и документи помеѓу секторите во министерството голем дел од документацијата која се генерира од повеќе сектори не се доставува до сметководството, поради што трансакциите не се евидентираат согласно законската регулатива и нереално се прикажани позициите:

- **Дадени аванси**, која се однесува на исплатени аванси при набавка на опрема во износ од 649,951 илјада денари, од причина што при испораката на опремата истите не се затворени, односно не се пребиени со дел од обврските, што за ист износ влијае на реалноста на позицијата Пасивни временски разграничувања.
- **Материјалните средства во подготовка,** во вкупен износ од 2,984,565 илјади денари поради несоодветно и неосновано евидентирање на:
    - Плаќања на ратите во вкупен износ од 2,563,217 илјади денари за набавена опрема за потребите на јавните здравствени установи која е евидентирана на оваа сметка, иако истата е наменета за јавните здравствени установи. Опремата е набавена согласно проектот за набавка на најсовремената опрема со плаќање на подолг период, при што истата треба да се евидентира вонбилансно се додека целосно не биде испорачана и не се донесе одлука од Владата на РМ со која ќе биде дефинирано трајното користење од страна на јавните здравствени установи.
    - Набавената стручна литература во вкупен износ од 169,995 илјади денари која е дадена на крајните корисниците не се евидентира според соодветните сметководствени документи при набавка, туку според висината на исплатените средства на рати,
    - Одржување на системот на електронска здравствена картичка како и набавената опрема за интегрираниот здравствен информатички систем во вкупен износ од 193,290 илјади денари не се евидентирани според сметководствената документација при набавката, туку според исплатените средства,
    - Исплатите во износ од 58,063 илјади денари за развојниот проект-Изградба на 17 амбуланти во руралните подрачја, од кои 10 амбуланти целосно се изградени со завршен технички прием и истите не треба да се евидентираат во сметководствената евиденција на

Министерството. Но, во сметководството нема податок за поединечната вредност на завршените амбуланти бидејќи изведувачот доставувал збирни ситуации за извршените градежни работи, како и збирна завршна ситуација за повеќе завршени објекти. На овој начин оневозможено е точно утврдување на поединечната вредност на секој објект, која би била основ за воведување во сметководствената евиденција на соодветните здравствени установи. Поради сето ова ревизијата не се увери во реалноста на прикажаните трошоци по овој основ. Наведеното влијае на реалноста на позицијата Пасивни временски разграничувања.

- **Залиха,** која неосновано е искажана во поголем износ од 211,801 илјади денари поради несоодветно евидентирање на вакцините, лековите и медицински материјал, кои Министерството централизирано ги набавувало за потребите на другите јавните здравствени установи кај кои истите се наоѓаат на залиха и се водат во нивната евиденција. Наведеното за ист износ влијае на позицијата Останат капитал.
- **Обврски кон добавувачите,** искажани во помал износ поради нецелосно евидентирање на обврските кон ЈЗУ по програми за здравствена заштита, дадено во точка 4.3.4. од овој Извештај, како и поради неевидентирање на обврската за ДДВ кон изведувачите на градежните работи во вкупен износ од 62,040 илјади денари што не е во согласност со Договорот за заем од проектот за реконструкција на градежните објекти во здравствените установи, каде е договорено од средствата од заемот да се плаќаат градежните активности, а обврската за ДДВ е на товар на државата. Ова за ист износ влијае на позицијата Активни временски разграничувања. На овој начин се предизвикува штета на градежните фирми односно се создава ризик од неликвидност на истите но и ризик за застој и незавршување на започнатите објекти.
- **Долгорочни обврски,** кои не се евидентирани во сметководствената евиденција од причина што не се евидентирани вкупните обврски за набавената опрема која треба да се плаќа на рати согласно склучените договори, а сметководството нема соодветна информација за вкупната вредност на набавената опрема.

Како потврда за нереално и необјективно искажана состојба на обврските во сметководствената евиденција и во Билансот на состојба се испратените конфирмации и добиените одговори од добавувачите. Имено, ревизијата врз основа на меѓународните стандарди за ревизија 500 Ревизорски докази и 505 Екстерни конфирмации за неизмирените обврски во вкупен износ од 568,538 илјади денари испрати конфирмации до 9 комитенти кои опфаќаат 87,04% од

обврските заради обезбедување на достатни соодветни ревизорски докази за состојбата на обврските. Од испратените конфирмации до денот на ревизијата добиени се одговори од сите комитенти, и ниту една конфирмација не ја потврдува сметководствената состојба.

Наведеното не е во согласност со член 6 од Законот за јавна внатрешна контрола и член 2 од Законот за сметководство на буџети и буџетски корисници како и Правилникот за содржината на одделните сметки во сметковниот план за буџетските корисници, а се должи на неспроведување на голем дел од изготвените процедури[1] како и отсуство на пишана процедура за набавка, распоредување и евиденција на опремата за потребите на јавните здравствени установи .
Во текот на ревизијата до одговорниот сметководител во Министерството беа дадени насоки за коригирање на горенаведените позиции во Билансот на состојба, кои не беа извршени поради обемноста и сложеноста на поткрепувачката документација која требаше да се обезбеди за истите да бидат спроведени.

**Препорака:**

Ревизијата препорачува да се превземат сите неопходни активности за обезбедување на целокупната документација, а по нејзиното обезбедување одговорниот сметководител да ги изврши следните корекции:

- пребивање на исплатените аванси со обврските од економските оператори;
- пренесување на состојбата искажана на позицијата материјални средства во подготовка во Вонбилансната евиденција во висина на вредноста на набавената опрема и да се изврши усогласување со опремата која е ставена во употреба;
- сторнирање на залихата која треба да се евидентира само во јавните здравствени установи каде се наоѓа;
- евидентирање на неприкажаните како и корекција на нереално прикажаните краткорочни и долгорочни обврски.

4.3.3. Владата на Република Македонија преку Министерството за здравство почнувајќи од 2008 година во континуитет го реализира **Проектот за набавка на најсовремена медицинска опрема за потребите на јавните здравствени установи**, со цел обезбедување на современа здравствена заштита и подобрување на квалитетот на здравствените услуги на населението. Од започнувањето на проектот до крајот на 2012 преку буџетот на Министерството за здравство

[1] Подготвување и регулирање на процесот за контролирање на влезните фактури како и Подготвување и регулирање на процесот сметководствено работење

искористени се средства во вкупен износ од 3,241,018 илјади денари (Графикон 1) од кои со Буџетот за 2012 предвидени се и реализирани се 1,700,000 илјади денари или 36% од вкупниот Буџет на Министерството .

***Графикон 1*** (000) ден

Со увид во активностите и документацијата поврзана со овој процес ревизијата го констатира следното:

- Министерството нема изготвено пишана процедура со која ќе воспостави соодветна организациска структура и процедури за работа со кои ќе се обезбеди функционирање, следење и развој на стабилно финансиско управување и контрола;
- не постои соодветна комуникација и проток на информации помеѓу секторите и лицата инволвирани во овој процес. Податоците поврзани со набавката и евиденцијата на опремата не се комплетни и централизирани, поради што ревизијата од различни сектори доби различни податоци за спецификација на набавената опрема од почетокот на проектот.
- плаќањето на набавената опрема е опфатено со повеќе буџети, а во сметководствената евиденција се евидентираат само платените рати но не и вкупните долгорочни обврски кон добавувачите за набавената опрема. Со тоа од една страна, долгорочните обврски не се реално прикажани во Билансот на состојба, а од друга страна постои ризик од несоодветно планирање на финансиски средства во наредните буџети како и нередовно сервисирање на обврските.

- од вкупно набавената опрема од 2008 година до денот на ревизијата, со целосна документација на соодветните јавни здравствени установи преотстапени се само набавените санитетски возила. Преостанатата опрема е дадена на користење со Записник од Комисија за квантитативен и квалитативен прием составена од компетентни лица претставници на Министерството и соодветните јавни здравствени установи. Поради застој во процедурите во Министерството, Владата на Република Македонија сеуште нема донесено Одлуки за престанок и давање на трајно користење на движни ствари од Министерството на соодветна јавна здравствена установа, предвидено со член 54 став 2 од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи. Поради тоа, целокупната опрема не е воведена во сметководствената евиденција на поединечните јавни здравствени установи и за истата не се пресметува амортизација што доведува до можност за несоодветно постапување со истата.

Имајќи го предвид обемот на потрошените средства како и важноста на активностите во овој процес а заради обезбедување на разумна сигурност дека ризиците се намалени до прифатлива граница, неопходно е јасно дефинирање на организациона структура на процесот која ќе обезбеди соодветна поделба на одговорностите и јасни правила, права и обврски и нивоа на известување согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.
Во текот на ревизијата започнато е изготвување на процедура со која треба да се надминат наведените состојби во овој процес.
За набавките кои треба да се спроведат во текот на наредните години, Владата на Република Македонија има доставено заклучок до Министерството да се согледаат потребите и да се дадат предлози за новите набавки во рамките на овој проект.

**Препораки:**

1. Министерството да продолжи со активностите за изготвување на процедура за регулирање на процесот за набавка и распределба на медицинска опрема за потребите на јавните здравствени установи .
2. Да се преземат потребните активности за забрзување на процедурата за донесување на Одлуки за престанок и давање на трајно користење на движни ствари од Министерството на соодветна јавна здравствена установа, за воведување на преотстапената опрема во сметководствената евиденцијата.
3. Одговорниот сметководител да ги спроведе потребните корективни книжења.

4.3.4. Владата на Република Македонија согласно член 32 од Законот за здравствена заштита донесува и објавува **Програми за здравствена заштита**, со кои се утврдуваат мерки, задачи и активности, содржина, обем и рокови за нивно извршување како и финансиски средства за остварување на ниво на програма и тоа за осигурени и неосигурени лица. Министерството врши распределба на средствата на јавните здравствени установи по програми и надзор на спроведување на истите врз основа на доставени фактури и извештаи за реализација на активностите содржани во програмата, во обем на средствата одобрени од Буџетот на Република Македонија за тековната година.
Во процесот на донесување и реализација на програмите ревизијата го констатира следното:

- Одговорните лица за програмите реално ги димензионираат потребните финансиските средства за секоја програма во буџетските барања, но со донесување на буџетот, како и во претходниот период така и во 2012 година одобрени се многу помали износи во рамките на кои Министерството ги подготвило програмите, и покрај фактот дека истите не се соодветни на предвидените активности и Министерството нема да биде во можност да ги исплати обврските кон институциите преку кои се спроведуваат програмите. Дотолку повеќе што во текот на 2012 година предвидениот буџет за одредени програми е намален и со ребалансот исплатени се 2,870,777 илјади денари, во услови кога најголемиот дел на активностите се завршени.
- во програмите не е дефиниран износот на средства кој треба да го добие секоја јавна здравствена установа инволвирана во имплементирање на истата, односно дефиниран е само вкупниот износ на финансиски средства на ниво на сите јавни здравствени установи, поради што распределбата на средствата на поединечните јавни здравствени установи е нетранспарентна и постои можност за субјективизам. Од друга страна постои ризик институциите да не ги наплатат во целост побарувањата од Министерството за извршените активности по програми, дотолку повеќе што имајќи ја предвид финансиската конструкција во програмите најголем дел од средствата се наменети за подмирување на обврските од претходните периоди, а помал дел за финансирање на активностите во тековната година.
- Иако е донесено Упатство[2], истото не се почитува во целост, односно дел од фактурите кои ќе пристигнат по исцрпување на вкупниот буџет на програмата не се доставуваат во сметководството и истите не се

[2] Упатството за процедури и постапки на планирање, подготвување, реализација на програмите како и постапки за реализација на финансиските средства на извршителите на активностите од Програмите финансирани од Буџетот на Република Македонија

евидентираат во сметководствената евиденција. Поради тоа во Билансот на состојба обврските кон јавните здравствени установи по програми помалку се прикажани за 338,901 илјада денари.

Со анализа на законската регулатива и стратешките документи констатирано е следното:

- во Стратешкиот план 2012-2014 како дел од стратешките цели на Министерството предвидено е да воспостави систем за следење на здравствениот статус на населението, поставување приоритети, програми и превентивни мерки кои ќе обезбедат подобрен здравствен статус на населението како и воспоставување на систем за рано откривање, предупредување, следење и контрола на заразните болести. Исто така, предвидено е обезбедување на подобрен квалитет на здравствени услуги и рационално трошење на ограничениот здравствен денар.
- дел од здравствените услуги и лекови опфатени со програмите претставуваат дел од основниот пакет за здравствени услуги кои ги надоместува Фондот за здравствено осигурување на Македонија од придонесот за задолжителното здравствено осигурување согласно член 62 и 63 од Законот за здравствено осигурување.

Од наведеното може да се заклучи, дека Министерството надвор од предвидените активности, во услови на ограничени буџетски средства, ангажира финансиски и човечки ресурси во креирање и имплементација на програми од куративен карактер кои по својата природа се во надлежност на Фондот за здравствено осигурување на Македонија што доведува до претходно наведените состојби, односно неплаќање на обврските кон јавните здравствени установи, несообразување на активностите и средствата за финансирање на програмите, како и можност од неостварување на целите на програмите и стратешките приоритети на Владата .

**Препораки:**

1. Имајќи го предвид наведеното како и проблемите со кои се соочува Министерството во услови на лимитираните буџетски средства како највисоко поставена институција во системот на здравството своите активности да ги насочи кон креирање на политики и финансирање на програми од превентивен карактер, додека пак активностите во програмите од куративен карактер да се вратат во надлежност на ФЗОМ.
2. Министерот за здравство да преземе мерки за реално димензионирање на активностите во рамки на одобрените средства од буџетот на РМ како и да

пропише критериуми за распределба на средствата по здравствените установи.

3. Министерството за финансии да алоцира доволно финансиски средства за успешно спроведување и финансирање на предвидените активности на Министерство за здравство по програми за здравствена заштита.

**Вкупни ефекти од наодите:**

Вкупниот ефект од изнесените наоди е следниот:

- Повеќе искажани позиции во Билансот на состојба:
  - Материјални средства во подготовка во износ од 2,563,217 илјади денари;
  - Дадени аванси во износ од 649,951 илјади денари;
  - Пасивни временски разграничувања во износ од 3,213,168 илјади денари;
  - Залихи и Останат капитал во износ од 211,801 илјади денари;
- Помалку искажани позиции во Билансот на состојба:
  - Активни временски разграничувања и Обврски кон добавувачи во износ од 400, 941 илјади денари ;

## 5. Ревизорско мислење

**Мислење за финансиски извештаи**

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 4..3. финансиските извештаи не ги прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на Министерството за здравство на ден 31 декември 2012 година и резултатот од финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

**Мислење за усогласеност со закони и прописи**

Според наше мислење, освен за ефектите изнесени во точка 4.2 и 4.3. активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Министерството за здравство во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

## 6. Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет

Министерството во текот на 2004 година започнало со **проектот - Изградба на дијагностички центар при клиничка болница Тетово** за што се обезбедени средства со развојните програми од Буџетот на Република Македонија. Поради технички причини околу проектната документација во текот на 2009 година склучен е договор за градење во износ од 196,037 илјади денари согласно кој градежните работи на објектот требало да завршат за 12 месеци. Вршењето на градежните работи било проследено со низа отстапувања и неправилности како што се: изработка на идејни проекти со недостатоци за различни фази од изградбата; погрешно лоцирани простории за определени видови на опрема; погрешно предвиден приклучок во градската канализациона мрежа; не дефинирање на специфична опрема која би требало да се користи во специјалните простории на болницата итн. Исто така утврдени се отстапувања во делот на утврдените работи за градење со договорот, за што од страна на изведувачот до Министерството во текот на 2010 година доставена е понуда - пресметка за дополнителни работи чија вкупна вредност изнесува 27,12% од вкупно договорените работи, поради што министерот испратил известување до изведувачот на градежните работи и подизведувачот да прекине со изведување на секаков вид на градежни и градежно - занаетчиски работи се до моментот додека не се дефинираат дополнителните и непредвидените работи, но договорот се уште не е раскинат. Донесена е одлука за утврдување на потреба за јавна набавка за измена и дополнување на постојната изработена техничка документација - основен проект за изградба на објект за дијагностички центар за потребите на ЈЗУ Клиничка болница –Тетово. Во текот на 2011 година преку спроведена постапка за јавна набавка сега како главен изведувач е избран добавувачот кој во претходната набавка бил подизведувач, за довршување на започнатите градежни и градежно занаетчиски работи во дијагостичкиот центар а договорот е склучен во износ од 134, 949 илјади денари. Ниту овие активности не се одвивале согласно договорот што придонело да настане застој во изградбата на објектот односно градежните активности да не се одвиваат согласно планираното, поради што до денот на вршење на ревизијата завршени се само 60% од предвидените активности, а Министерството превзема активности за раскинување на договорот, што во иднина создава ризик од настанување на дополнителни трошоци при повторно започнување на градежните работи, нецелосна имплементација на програмите од развојниот дел на Буџетот на РМ.

Скопје, 20.09.2013 година

МИНИСТЕРСТВО ЗА ЗДРАВСТВО

**Сметка на основен буџет 637**

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ

во 000 Ден.

| Опис | 2012 | 2011 |
|---|---|---|
| **Приходи** | | |
| Трансфери и донации | 4,880,243 | 2,601,217 |
| **Вкупно приходи** | **4,880,243** | **2,601,217** |
| **Расходи** | | |
| **Тековни расходи** | | |
| Плати, наемнини и надоместоци | 84,847 | 85,433 |
| Стоки и други услуги | 894,160 | 996,070 |
| Тековни трансфери до вонбуџетски фондови | 2,091,395 | 395,160 |
| Субвенции и трансфери | 4,026 | 4,687 |
| **Вкупно тековни расходи** | **3,074,428** | **1,481,350** |
| **Капитални расходи** | | |
| Капитални расходи | 1,805,815 | 1,119,867 |
| **Вкупно капитални расходи** | **1,805,815** | **1,119,867** |
| **Вкупно расходи** | **4,880,243** | **2,601,217** |

## МИНИСТЕРСТВО ЗА ЗДРАВСТВО

**Сметка на основен буџет 637**

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ

во 000 Ден.

| Опис на позицијата | 2012 | 2011 |
|---|---|---|
| **Актива** | | |
| **Тековни средства** | | |
| Активни временски разграничувања | 600,111 | 814,880 |
| Залихи | 211,801 | 380,498 |
| Аванси за капитални средства | 649,951 | 649,260 |
| **Вкупно тековни средства** | **1,461,863** | **1,844,638** |
| **Постојани средства** | | |
| Материјални средства | 35,189 | 47,641 |
| Материјални средства во подготовка | 3,435,693 | 1,537,036 |
| **Вкупно постојани средства** | **3,470,882** | **1,584,677** |
| **Вкупна актива** | **4,932,745** | **3,429,315** |
| **Пасива** | | |
| **Тековни обврски** | | |
| Краткорочни обврски спрема добавувачи | 593,151 | 807,858 |
| Краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените | 6,959 | 7,022 |
| Пасивни временски разграничувања | 4,085,644 | 2,186,296 |
| **Вкупно тековни обврски** | **4,685,754** | **3,001,176** |
| **Извори на средства** | | |
| Извори на капитални средства | 246,991 | 428,139 |
| **Вкупно извори на деловни средства** | **246,991** | **428,139** |
| **Вкупна пасива** | **4,932,745** | **3,429,315** |

МИНИСТЕРСТВО ЗА ЗДРАВСТВО
**Сметка на основен буџет 637**
ПРЕГЛЕД НА ПРОМЕНИ НА ИЗВОРИ НА КАПИТАЛНИТЕ СРЕДСТВА ЗА 2012 ГОДИНА

| О П И С | Државен јавен капитал | Останат капитал (залихи на медицински материјал) | Вкупно |
|---|---|---|---|
| **Состојба на 01.01.2012** | **47,641** | **380,498** | **428,139** |
| **Зголемување по основ на:** | **2,830** | **23,242** | **26,072** |
| Набавки | 371 | 23,242 | **23,613** |
| Инвестиции во тек-градежни објекти | | | - |
| Добиени средства | 724 | | |
| Ревалоризација на капитални средства | 1,735 | | **1,735** |
| **Намалување по основ на:** | **15,282** | **191,938** | **207,220** |
| Преотстапени залихи на мед материјал | | 191,938 | **191,938** |
| Ревалоризација на отпишани капитални средства | | | - |
| Амортизација | 15,282 | | **15,282** |
| **Состојба на 31.12.2012** | **35,189** | **211,802** | **246,991** |