ДЗР
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: 13 – 223/29

Дата: 14.12.2010 година

ДО

МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

КОНЕЧЕН РЕВИЗОРСКИ ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме на резултатите

Нашата ревизија претставува извршена активност планирана со Годишната програма на ДЗР за 2010 година како и проектна активност планирана во рамки на МАТРА проектот кој се реализира со взаемна соработка помеѓу Државниот завод за ревизија и Холандскиот суд за ревизија. На оваа активност досега не е вршена ревизија на успешност.
Ревизијата на успешност е спроведена со цел да даде оценка на откриените ризици како и да понуди можности за подобрување на контролните механизми на административните такси со посебна назнака на таксените марки. Активноста која е предмет на нашата ревизија во Република Македонија е регулирана со соодветна законска и подзаконска регулатива и вклучува голем број на институции со различен домен на надлежности. Во таа насока со нашата ревизија се фокусиравме на механизмите за контрола од аспект на повеќе откриени ризици и ризични области во деловите на: законска и подзаконска регулатива од областа; влијанието на системите за контрола врз планирањето на буџетот и прибирање на приходи по овој основ, процесите на емисија, печатење, продавање на таксените марки, влезни елементи при производството на таксени марки наспроти нивната вредност како и вредноста на параметрите потребни за администрирање на списите и дејствијата, институционална и организациона поставеност на органите на државна управа во процесите на администрирање, функционални неправилности и проблеми кои се рефлектираат кај повеќе страни – кај институциите надлежни за постапување по барања, кај институциите надлежни за прибирање на приходите по овој основ, кај граѓаните и правните лица кои имаат потреба од постапување по барања. Предмет на ревизија беше и функционирањето на основните постулати на квалитетно управување и менаџирање – надзорот и контролата во областа како и други отворени прашања кои ги имавме во текот на ревизијата.

Ревизорска екипа *Овластен државен ревизор*
1.
2.
3.

Од страна на Државниот завод за ревизија, доставен е во писмена форма под бр. 13-223 од 01.11.2010 година, нацрт - ревизорски извештај од ревизијата на успешност за административните такси на централно/државно ниво, со посебна назнака на таксените марки до надлежните институции. Во законски предвидениот рок од 30 (триесет) дена, не се примени забелешки по нацрт-извештајот со што овој извештај станува конечен ревизорски извештај.
Состојбите кои се прикажани во Конечниот ревизорски извештај се резултат на применетите постапки на ревизијата со цел постигнување на објективна и реална оценка на тековните состојби како и креирање на јасни и реални препораки кои надлежните лица и институции во областа на кои се и наменети, треба да ги спроведат. Периодот кој беше опфатен со нашата ревизија е 2006 – 2009 година, иако се дадени состојби и настани кои се случиле и претходно и последователно.
Резимето на резултатите ги сумира деловите од овој Конечен ревизорски извештај како што се Цели на ревизијата, Ревизорски наоди вклучително и дадените препораки со цел читателот на овој извештај едноставно и концизно да се стекне со важни информации од извршената ревизија. Деталите за дадените информации се наоѓаат во споменатите поглавја на овој извештај.
Целта на ревизијата на успешност беше да дадеме одговор на прашањето кое го формулиравме:

"Дали постоечките механизми на системот во надлежните институции за емисија, печатење, пуштање во промет и трговија со таксени марки можат да бидат во функција на спречување на праксата за нивна злоупотреба имајќи ги предвид законитоста, организираноста, функционирањето на тие институции во пракса?"

Целокупниот опфат како и доказите кои ги обезбедивме по пат на спроведените техники и методологија од страна на ревизијата, ни дадоа основа да го изразиме следното мислење:

Со ревизијата утврдивме дека во периодот 2006 – 2009 година, како и во тек на вршењето на ревизијата заклучно со септември 2010 година активностите поврзани со постоечките механизми на системите на контрола на административните таксени марки покажаа повеќе ризици и неправилности кои ги лоциравме кај препознавањето на законските и подзаконските одредби и обврски кај органите со цел спроведување на своите надлежности, концептот на вреднување на административните такси односно износите по тарифни броеви или утврдувањето на вредноста на тарифите, контролните надлежности на екстерно и интерно ниво од МФ на РМ и органите на државна управа, посебно кај критериумите за избор како и последователна контрола на продажбата на административни таксени марки во трговијата кои од своја страна влијаат на планирањето на приходите како и влијанието на овие приходи врз Буџетот на РМ, правилното и законско работење на органите на државна управа при процесуирање на списите и дејствијата. Процесите поврзани со активностите на

НБРМ во областа на таксените марки покажаа задоволувачки резултати, но последователно утврдивме слабости кај контролните механизми кои се однесуваат на продажбата на таксените марки кај овластени трговци. Кај голем дел на органите на државна управа каде се извршија тестирањата, утврдивме дека значаен дел од барања не се таксираат, таксени марки на барања не се поништуваат како и барања со ист основ се таксираат со различен износ. Со нашите тестирања потврдивме и позитивна пракса кај ЦУ во однос на регулирање на овие процеси со детални подзаконски акти која беше во процедура.
Сите утврдени ризици, состојби, разлики, неправилности и незаконитости, негативно влијаат на функционирањето на контролните механизми кај надлежните институции во однос на административните таксени марки. Овие неправилности имаат значително влијание врз Буџетот на РМ во делот на приходи по овој основ. Системите на контрола над процесите поврзани со административните таксени марки функционираат во услови кои реално не го обезбедуваат целосно исполнувањето на контролните механизми, освен во делот на процесите за кои е надлежна НБРМ.

I. Проблематично подрачје – Законски одредби поврзани со концептот на законско уредување на основите/правото за наплата на административните такси - таксени марки, потребата од инкорпорирање на одредбите од општиот закон за административни такси во специјалните закони и уредување на подзаконските акти од областа.

Утврдивме дека постојниот законски концепт на уредување на административните такси – таксени марки претрпел значајни измени во последните 17 години, но истиот во делот на одредбите со кои се дефинираат субјектите надлежни за примена на законот не ги појаснува и одделува субјектите надлежни за таксирање. Имено, одредбите од законот се однесуваат и на форми на организации кои не се препознаваат во структурата на органи на државна управа и согласно организационата структура во Република Македонија не се препознатливи според надлежноста за вршење на јавни овластувања. Извршените преточувања на одредби регулирани со подзаконски акт во праксата покажуваат подобра примена како одредби регулирани со закон отколку одредби регулирани со подзаконски акт.
Со ревизијата утврдивме дека постои различна пракса и постапување по одредбите од Законот за административни такси – тарифа на административни такси кај органите на државна управа. За концептот на вреднување на административните такси односно износите по тарифни броеви или утврдувањето на вредноста на тарифите, добивме уверување дека не е изграден врз основа на пишани или критериуми изградени во пракса. Тарифата на административните такси нуди описи и износи кои во одредени случаи се препознатливи, а во други се генерални. Овие генерални описи се однесуваат на општите тарифни броеви 1, 2 и 3 од Тарифата кои во одделни случаи внесуваат несигурност односно предизвикуваат

различни толкувања и примена кај органите кои треба да ги применат поради непрепознавање или општ опис на истите како и моментот на нивна примена.
Иако надлежноста за контрола над примената на одредбите од ЗАТ е определена кај МФ на РМ и внатрешно соодветно кај секој орган на државна управа согласно одредбите од истиот закон, утврдивме дека ниту во минатото ниту тековно е извршена од надлежното министерство кај органите на државна управа. Внатрешната контрола над применувањето на прописите за административни такси кај органите на државна управа кои беа предмет на ревизија не е вршена со исклучок на ЦУ. Контролна функција над спроведување на ЗАТ во одреден дел има и МП – Државен управен инспекторат определени со Законот за управна инспекција.
Отсуството на јасни законски одредби за субјекти надлежни за примена на ЗАТ, разликите во постапувањето и практичната примена на општите одредби од тарифата кои произлегуваат од непрепознатливоста или општиот нивен опис и недефинираниот момент на нивна примена, потполното отсуство на контролните активности како над одредбите од ЗАТ од страна на МФ така и на контролните активности од внатрешната контрола кај поединечните органи на државна управа, имаат негативно влијание врз правилната примена на одредбите од ЗАТ кај органите на државна управа и негативни ефекти кои се рефлектираат во различните пристапи и постапки при обработката на документацијата која е подложна на таксирање, а кои од своја страна влијаат на целосноста и точноста на прибраните приходи по овој основ.

II. Проблематично подрачје – Приходи од административни такси поврзани со концептот на планирање на приходите од административни такси и нивно учество во Буџетот на РМ, проекција и критериуми за идни очекувања, упарувањето на приходите по органи кои наплаќаат административни такси како и цената на чинење на една таксена марка.

Со ревизијата потврдивме дека планирањето на приходите од административните такси во МФ на РМ не се врши по органи на државна управа надлежни за спроведување на ЗАТ односно истото се врши врз основа на искуствени податоци и следење на законските измени. Надлежните не располагаат со податоци како и во колкава мера зголемувањето или намалувањето на административните такси како дел од неданочните приходи има влијание врз Буџетот на РМ.

Бидејќи приливот на средства по овој вид на приходи зависи од интересот на граѓаните за добивање на услуги од органите на државна управа, но и од вредноста на една таксена марка утврдена согласно домашната регулатива, неопходни беа споредбите на влезните и излезните елементи кај една таксена марка. Односно колку и кои средства се вложуваат за произведување на една таксена марка со вредност од 5, 10 и 50 денари во однос на вредноста која ја има. Со ревизијата утврдивме дека досега не се вршени анализи ниту постојат податоци за формирање и оправданост на цената на чинење/производство на една таксена

марка односно оценка на влезните елементи во процесот на производство на една таксена марка во однос на излезните елементи односно нејзината номинална вредност и реално вклучените параметри потребни за администрирање на списите и дејствијата.

Со примената на историскиот пристап кон планирање на очекуваните приходи во делот на административните такси, отсуството на анализи и следење како и во колкава мера зголемувањето односно намалувањето на административните такси ќе влијае на буџетот на РМ, како и отсуството на познати критериуми за формирање на цената на една таксена марка и споредба на влезните и излезните елементи неповолно влијаат на проекциите на очекуваните приходи по овој основ, неповолно влијаат на оценките на користите во однос на трошоците кај целиот систем.

III. Проблематично подрачје – Институции надлежни за спроведување на законските и подзаконските акти од областа, односно прашања поврзани со: емисијата - одлука за износ и динамика, печатење и продажба на таксените марки како и функционирањето и контролата кај органите на државната управа надлежни за наплата на таксените марки.

Со ревизијата утврдивме дека договорот склучен помеѓу НБРМ и МФ на РМ со кој се регулирани меѓусебните односи за таксените марки, не упатува и не содржи поблиски критериуми со кои се утврдени износот и динамиката на емисијата на таксените марки, ниту поблиски критериуми за видот на трошоците кои Буџетот на РМ ги рефундира на НБРМ. Управувањето со количините на залиха на АСТМ го врши НБРМ, но од друга страна МФ на РМ не врши дополнителни анализи. Отсуството на анализи има влијание врз планирањето на потребните буџетски средства за идни емисии. Отсуството на поблиски критериуми за видот на трошоците кои буџетот на РМ ги рефундира на НБРМ влијае врз оправданоста и намената на средствата кои се исплатени по овој основ.

Со ревизијата утврдивме значајни слабости кај контролните механизми кои се однесуваат на продажбата на таксени марки на овластени трговци, поради отсуство на пропишани поблиски критериуми за условите кои треба да ги исполнат трговците кои вршат откупување на таксени марки од НБРМ и нивна продажба до крајните корисници. Како резултат на ова во пракса, продажба на таксени марки се врши од правни лица регистрирани со широк опсег на дејности од книжарници до правни лица за рударски дејности. Овие состојби го зголемуваат ризикот од неовластено продавање и можност за фалсификување на таксените марки, а секако влијаат и на комплетноста и прибирање на приходите во Буџетот на РМ.

Како резултат на потешкотиите во препознавањето на одредбите од законот и Тарифата, како и утврдените значајни слабости во функционирањето на контролните механизми кај органите на државната управа при процесуирање на

Ревизорска екипа *Овластен државен ревизор*
1.
2.
3.

списите и дејствијата, кај органите на државна управа кои беа предмет на извршени тестирања бројот на настанати неправилности во процесите на обработка на списите и дејствијата се движи во опфат од 10%. Со ревизијата утврдивме дека барања не се таксираат, таксени марки на барања не се поништуваат како и барања со ист основ се таксираат со различен износ.

Значајни препораки

Во функција на подобрување на состојбите и надминување на неправилностите ќе ги споменеме препораките кои ги дадовме.
Нашите препораки во овој извештај се однесуваат на активности кои надлежните институции во Република Македонија треба да ги преземат со цел отстранување на ефектите од утврдените неправилности, состојби и наоди во извештајот даден во продолжение, како и создавање на услови за подобрување на целокупната слика која ќе биде во функција на подобрување на механизмите за контрола на административните такси. Во таа насока препораките се однесуваат на министерот на Министерството за финансии на РМ и неговите надлежности како и на активности кои треба да ги преземе во соработка и координација со гувернерот на НБРМ како и министрите и други раководни лица од органите на државна управа кои согласно своите надлежности се надлежни за спроведување на одредбите од Законот за административни такси. Препораките се однесуваат на итно преземање на активности за ревизија на законските и подзаконските одредби и решенија кои се однесуваат на административните такси, креирање и развивање на јасни, прецизни, квалитетни критериуми кои ќе ја прецизираат материјата од повеќе аспекти во координација со органите на државна управа согласно нивната специфична надлежност и потреба, прецизирање, воспоставување и примена на контролните механизми во активноста како функција на МФ на РМ со цел исполнување на постулатите за квалитетно и целисходно управување и раководење, утврдување и развивање конкретни критериуми за исполнување на правото за откуп на таксени марки од страна на трговците, преземање иницијативи за регулирање и спроведување на контролата над продажбата на таксените марки од трговците, мерки за креирање на документ со кој МФ на РМ конкретно ќе го регулира рефундирањето на средства кон НБРМ по основ на настанати трошоци за таксените марки по вид, износ и динамика, во соработка со раководните лица на органите на државна управа кај кои се извршени тестирањата на документацијата и утврдени значајни слабости во процесите на таксирање, МФ на РМ да преземат мерки за зајакнување на системите на интерни контроли во самите органи, како и во случај на измена на сегашниот концепт на емисија, печатење, залихи и продавање на административните таксени марки на трговците од страна на НБРМ, МФ на РМ да креира решенија за постапување и управување со залихите на печатени административни таксени марки како и за процесите на повлекување на откупените, а непродадени таксени марки од прометот.

Имајќи предвид дека во Република Македонија на повидок е креирање на нов концепт за административните такси, цениме и укажуваме дека дадените препораки се од особена важност за релевантните институции во областа секако и ако се има предвид дека приходите кои се собираат по овој основ зависат од интересот и потребите на граѓаните и правните лица. Бројот и улогата на сите институции кои се вклучени во активноста во Република Македонија придонесува истата да биде од општо државно значење и важност.

Ревизорска екипа *Овластен државен ревизор*

1. ____________________

2. ____________________ ____________________

3. ____________________