



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHËTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ НА
ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ЗА 2019 ГОДИНА

01 2020 01 01

Скопје, септември 2020 година

СОДРЖИНА

Опис	Страна
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР	
Резиме	1-3
Вовед	4-5
Цели, критериуми и период на вршење на ревизијата	5-7
Осврт на ревизијата од претходната година	7
Наоди и препораки	8-72
Заклучок	72
Нагласување за прашања за неизвесност и континуитет	73-90
Останати прашања	91-92
Биланс на приходи и расходи	93
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи	94-109
Прилози	
Прилог 1 – Преглед на резултатите од спроведување на препораките презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2018 година	
Прилог 2 – Максимално утврдени износи на расходи и одобрен буџет за 2019 година по буџетски корисници	
Прилог 3 – Забелешки на Нацрт извештај	
Прилог 4 – Одговор на забелешки на Нацрт извештај	

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Кратенки користени во извештајот:

РМ - Република Македонија
РСМ - Република Северна Македонија
ЕУ - Европска унија
ММФ - Меѓународен монетарен фонд
УЈП - Управа за јавни приходи
ЕЛС - Единици на локална самоуправа
БДП - Бруто домашен производ
ДДВ - Данок на додадена вредност
ИКТ – Информатички комуникациски технологии
МИОА -Министерството за информатичко општество и администрација
МФ-Министерство за финансии
ПИОСМ -Пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија
ПДД-Персонален данок на доход
ДБ-Даночен биланс
ДД-Данок на добивка
ИПА-Инструмент за претпристапна помош
МЗШВ- Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство
МЖСПП-Министерство за животна средина и просторно планирање
ЕБОР - Европската банка за обнова и развој
ИТ системи – Информациски системи
НИС – Надзорен информациски систем
СОЦДАД - Систем за обработка на царински декларации и акцизни документи



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 10-79/14

Датум: 18.09.2020

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Извршивме ревизија на усогласеност на Основен буџет на РСМ за 2019 година.

Во однос на подготовката и донесувањето на Буџетот на РСМ за 2019 година, управувањето и извршувањето на Основен Буџет на РСМ во делот на остварените приходи и други приливи и извршените расходи и други одливи, воспоставените контролни постапки на ИТ системите на Управата за јавни приходи и Царинската управа на РСМ, како и на Трезорската сметка и евиденцијата, изразуваме заклучок со резерва.

Извршена е ревизија и издаден е извештај за усогласеност на Основен Буџет на РСМ за 2018 година и изразен е заклучок со резерва во однос на правната рамка, стратешките документи, постапката на подготовка и донесувањето, управувањето и извршувањето на Буџетот на РСМ, како и за планирање, евиденција и реализација на расходите, одливите и приходи и другите приливи во буџетот и за функционирањето на контролните постапки на ИТ системите.

При ревизијата беше опфатено и спроведувањето на препораките дадени во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2018 година, при што утврдено е дека од дадените дванаесет препораки, шест препораки се во тек на спроведување, три препораки се делумно спроведени, две препораки не се спроведени и една препорака е спроведена.

При подготовката на Буџетот на РСМ за 2019 година, клучните активности во процесот на стратешкото планирање се реализирани во пропишаните рокови. Во Буџетскиот циркулар за 2019 година постои неусогласеност на содржината и роковите за доставување на буџетските барања, во делот на плановите на програмите за развој. Констатиравме дека дел од буџетските корисници имаат

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 1

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

доставено нецелосни буџетски барања, без соодветни тригодишни стратешки планови, кои се основа за подготвување на нивните буџети како и на буџетот на државата во целина.

Буџетот на РСМ за 2019 година е донесен во износ од 155.820.123 илјади денари, кој е за 20.823.141 илјади денари или 12% помалку во однос на бараните средства од буџетските корисници, додека во однос на 2018 година буџетот е повисок за 1%.

За намалување на разликите помеѓу бараните и одобрените средства, потребно е да се интензивира процесот на усогласување помеѓу Министерството за финансии и раководителите на буџетските корисници, како и соодветно да се информира Владата на РСМ за причините за не усогласувањето.

Во октомври 2019 година направени се измени и дополнувања на Буџетот на РСМ со кои истиот е намален за 0,6%, кои во најголем дел претставуваат реалокации на средства помеѓу буџетски корисници за обезбедување на средства за реализација на нови политики и мерки на Владата на РСМ.

Во делот за извршување на Основен буџет на РСМ за 2019 година, искажани се состојби кои имаат влијание на планирањето и остварувањето на приходите и другите приливи и планирањето и извршувањето на расходите и другите одливи, владините и развојните програми во Буџетот на државата, состојбата и воспоставените контроли на трезорската сметка и евиденцијата во апликативниот софтвер за сметководствена евиденција, како и осврт на информационите системи во УЈП и Царинската управа на РСМ, од аспект на воспоставените контроли за покривање на ризиците при пресметката, евидентирањето и наплатата на даночните приходи.

Администрирањето и реализацијата на даночните приходи, во најголем дел се во надлежност на УЈП и Царинската управа на РСМ и претставуваат 71% од приходите на Основен буџет на РСМ за 2019 година. Констатиравме дека во однос на 2018 година пооделните даночни приходи бележат пораст, освен данокот на добивка кој е остварен за 22% помалку. Имајќи ги предвид надлежностите на УЈП поврзани со администрирањето и контролата на даночните приходи и јавните давачки, дадовме препорака за зајакнување на кадровските и технички ресурси како и унапредување на ИТ системите на УЈП.

Исто така, констатиравме потреба институциите надлежни за планирање и прибирање на дел од капиталните и даночните приходи, како јавни приходи на Буџетот на РСМ, да воспостават целосна евиденција и контрола над нивната реализација, следење на навременоста на наплатата, поткрепена со комплетна и веродостојна документација.

Во делот на нагласување на прашања за неизвесност и континуитет обелоденивме состојби за:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 2

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

- побарувањата за дадени краткорочни кредити и позајмици, краткорочни и долгорочни пласмани и други побарувања и нивната евиденција;
- краткорочните и долгорочните задолжувања во земјата и во странство;
- пријавувањето на обврските во Електронскиот систем за пријавување и евиденција на обврските при Министерството за финансии, што обезбедува транспарентност, отчетност и јакнење на одговорноста при располагање со јавните средства;
- финансирањето на програмите за здравствена заштита, во функција на развивање на ефикасен и достапен систем на здравствена заштита на населението, како и подобрување на квалитетот на здравствените услуги;
- финансиската стабилност на единиците на локалната самоуправа, како основа за одржување на нивната ликвидност и подобрување на финансиската состојба, за независно функционирање на општините од централната власт;
- кадровската екипираност на инспекциските служби во РСМ, за ефикасно извршување на нивните надлежности во делот на прибирање на дел од приходите по основ на казни и глоби и
- влијанието на здравствено-економската криза предизвикана од глобалната пандемија на вирусот COVID-19 врз Буџетот на РСМ за 2020 година.

Во делот на останати прашања, го истакнавме следното:

- законското уредување на начинот на евиденција на државниот имот и негово искажување во финансиски извештаи;
- неусогласеност на Законот за судски буџет со Законот за буџетите, во делот на временската рамка за изготвување на буџетските барања;
- доуредување на законската регулатива во делот на утврдување на временската рамка за начинот на планирање, распределба и исплата на средствата од редовно годишно финансирање на политичките партии.

Од страна на раководното лице на Министерството за финансии и Министерството за животна средина и просторно планирање, добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, истите се разгледани и утврдено е дека три забелешки не се прифаќаат и девет забелешки преставуваат образложение за констатираните состојби во Нацрт извештајот како и известување за преземени активности од страна на одговорното лице.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 3

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Вовед

1.1. Извршена е ревизија на усогласеност на Основен буџет на Република Северна Македонија за 2019 година во делот на:

- постапката на подготовка, донесување и управување на Буџетот на РСМ согласно законската регулатива,
- планирање, евиденција и реализација на расходите, одливите, приходите и другите приливи во буџетот, прикажани во финансискиот извештај Биланс на приходи и расходи,
- начинот на планирање и прибирање на дел од даночните и капиталните приходи, евиденција и контрола на нивната реализација, како и начинот на размена на податоците со Министерството за финансии,
- контролните постапки на ИТ системите за администрирање на даноците и другите јавни давачки на Управата за јавни приходи и Царинската управа на РСМ, како и на Трезорската сметка и евиденцијата.

1.2. Ревизијата на усогласеност на Основен буџет на РСМ од точка 1.1. 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 издаден е извештај за усогласеност на Основен буџет на РСМ за 2018 година и изразен е заклучок со резерва за делот на правната рамка, стратешките документи, постапката на подготовка и донесување на Буџетот на Република Северна Македонија, планирањето и извршувањето на расходите и другите одливи и планирање и остварување на приходи и други приливи во финансискиот извештај Биланс на приходи и расходи, како и во делот на воспоставените контролни постапки за спречување или откривање на грешки на ИТ системите.

1.4. Планирањето и извршувањето на Основен буџет на РСМ од точка 1.1. на овој извештај е одговорност на раководството на субјектот застапувано од:

- проф. д-р Драган Тевдовски, министер за финансии од 31.05.2017 до 26.06.2019 година;
- д-р Ширет Елези, заменик министер за финансии од 27.06.2019 до 30.08.2019 година и
- д-р Нина Ангеловска, министер за финансии од 31.08.2019 година.

Оваа одговорност вклучува: дизајнирање, имплементација и одржување на интерна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање на финансискиот извештај кој е ослободен 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.

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 4

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Раководството на субјектот е исто така одговорно за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансискиот извештај се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Извршувањето на буџетите на буџетските корисници, кое опфаќа наплата и евидентирање на приходи и други приливи, извршување и евидентирање на расходи и други одливи во согласност со одобрените средства, како и користење на одобрените средства со буџетите, согласно начелата на сеопфатност специфичност, економичност, ефикасност, ефективност, транспарентност и сигурно финансиско управување, е одговорност на раководителот на буџетскиот корисник, односно на единката корисник, поради што мислењето за усогласеноста на активностите, финансиските трансакции и информации рефлектирани во финансиските извештаи со законите и прописите како и мислење за финансиските извештаи на корисниците на буџетските средства, класифицирани во буџетот по раздели, ќе биде изразено во одделните извештаи на овластените државни ревизори.

- 1.5. Одговорност на ревизорите е да изразат заклучок за усогласеност на Основен буџет на РСМ за областите наведени во точка 1.1. погоре, со позитивната законска регулатива, врз основа на извршената ревизија. Оваа одговорност вклучува и оценка на сигурноста на интерните контроли со кои се обезбедува спречување или откривање на грешките во процесот на подготовка, донесување и управување на Основен буџет на РСМ.

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI). Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата со цел да добиеме разумно уверување за тоа дали планирањето, донесувањето и извршувањето на Буџетот е во согласност со законската регулатива. Ревизијата вклучува извршување на постапки за прибавување на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот, вклучувајќи ја и проценката на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

2. Цели, критериуми и период на вршење на ревизијата

- 2.1. Цел на ревизијата на усогласеност на Основен Буџет на РСМ е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали:
- постапката на подготовка и донесување на Буџетот на РСМ се спроведува во согласност со соодветната законска регулатива;
 - остварените приходи и други приливи и извршените расходи и други одливи се во рамките на планираните износи;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 5

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

- институциите надлежни за планирање и прибирање на даночните и капиталните приходи, како јавни приходи на Буџетот на РСМ, имаат воспоставено евиденција и контрола над нивната реализација, поткрепена со комплетна и веродостојна документација, како и дали размената на податоците за пресметани/очекувани, наплатени/ненаплатени приходи овозможува навременост, точност и целосност на планирањето и реализацијата на истите;
- воспоставените контролни постапки функционираат ефикасно и правилно за спречување или откривање на грешки во ИТ системите за администрирање на даноците и другите јавни давачки на Управата за јавни приходи и Царинската управа на РСМ кои влијаат на прибирањето на даночните приходи во Основен буџет, како и на Трезорската сметка и евиденцијата.

2.2. Ревизијата вклучува анализа на областите кои се однесуваат на целокупната постапка на подготвување, донесување и управување на Основен буџет на РСМ, како и функционирањето на интерните контроли во сите фази од спроведување на постапката. Информациите за извршената ревизија се добиени преку:

- законска регулатива, подзаконски акти, интерни упатства и друга документација, кои се однесуваат на активностите од областа на подготвување, донесување и управување со Буџетот на РСМ,
- анализа на базите на податоци,
- интервјуа, разговори со раководството и непосредните извршители кои се вклучени во работните процеси, одговорни за нивно спроведување и
- извештаи и информации за реализација на постапките.

Со ревизијата се опфатени работните процеси кои се спроведуваат во рамките на Министерството за финансии и тоа во Секторот за буџети и фондови и Секторот за трезор, а кои се однесуваат на подготовка и извршување на буџетот. За одредени ревизорски области користени се податоци и информации обезбедени од други организациони единици на Министерството за финансии, како и податоци и информации добиени во рамките на ревизорските постапки спроведени кај одделни корисници на Основен буџет, кај други јавни институции, како и кај единиците на локална самоуправа. Имено, во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за транспорт и врски, Министерството за економија, Министерството за животна средина и просторно планирање, Царинската управа на РСМ и Управата за јавни приходи применивме контролни постапки во делот на организационата поставеност и функционирањето на клучните ИТ контроли на даночните приходи и функционирањето на воспоставените контроли на процесот на приредување на игри на среќа и забавните игри, информациониот систем, како и следењето на наплатата и евиденцијата за дел од капиталните и даночните приходи, трезорската сметка и евиденција на истите. Во Министерството за правда извршивме проверка на начинот на распределба на средствата за редовно годишно финансирање на политичките партии.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 6

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 03.02.2020 до 15.06.2020 година од тим на Државниот завод за ревизија.

Согласно член 52 од Законот за буџетите, министерот за финансии најдоцна до 31 мај до Владата на РСМ ја доставува завршната сметка на Буџетот на РСМ, кон која се доставува и извештајот на овластениот државен ревизор, за извршената ревизија на Основен буџет. Како резултат на новонастанатата состојба поврзана со светската пандемија на вирусот COVID-19, а имајќи го предвид член 2 од Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба¹, согласно кој активностите за подготовка и донесувањето на Завршната сметка на Буџетот на РСМ, се одложува за време на траењето на вонредната состојба, периодот за извршување на ревизијата е пролонгиран до 15.06.2020 година.

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

Ревизијата од точката 1.1. опфати и ревизија на спроведување на препораките дадени во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2018 година. Од дадените дванаесет препораки шест препораки се во тек на спроведување, три препораки се делумно спроведени, две препораки не се спроведени и една препорака е спроведена. Во Прилог 1 дадени се резултатите од извршената ревизија на спроведување на препораките презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2018 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, одржан на ден 29.06.2020 година.

Од страна на раководното лице на Министерството за финансии и Министерството за животна средина и просторно планирање, добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 10-79/8 од 04.08.2020 година, истите се разгледани и утврдено е дека три забелешки не се прифаќаат и девет забелешки преставуваат образложение за констатираните состојби во Нацрт извештајот како и известување за преземени активности од страна на одговорното лице.

Забелешките и содржината на Одговорот на забелешките се прилог на Конечниот извештај.

Констатирани се следните состојби:

¹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 79/20

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 7

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

4.1. Подготовка и донесување на Буџетот на Република Северна Македонија

Законот за буџетите² е основен законски акт во кој е регулирана постапката за подготовка и донесување на Буџетот на РСМ. Во рамки на наведената постапка, уредени се начинот и роковите за донесување на основните документи, како клучни инструменти кои претходат на донесување на Буџетот на РСМ.

Циклус на подготовка и донесување на Буџетот на РСМ



4.1.1 Постапката за планирање на Буџетот на РСМ започнува со донесување на **стратешките приоритети** кои ги утврдува Владата на РСМ, најдоцна до 15 април во тековната, за наредната година.

Владата на РСМ на 2 мај 2018 година има донесено Одлука³, со која стратешките приоритети на Владата на РСМ се насочени кон развој на економијата, зголемување на продуктивното вработување и подигнување на животниот стандард на граѓаните, зачленување на РСМ во НАТО и Европската Унија, борба со организираниот криминал и корупцијата, јакнење на владеењето на правото, функционален систем на локална самоуправа, реформи во образованието, реформи во правосудството, целосно спроведување на Охридскиот рамковен договор и градење на граѓанска држава и етничка кохезија. Со дополнување на наведената одлука во декември 2019 година⁴, „намалување на аерозагадувањето“ дополнително е утврден како стратешки приоритет на Владата на РСМ.

² „Службен весник на Република Македонија“ број 64/05, 04/08, 103/08, 159/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16;

³ Одлука за утврдување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија во 2019 година, број 44-4521/1 од 02.05.2018 година („Службен весник на Република Македонија“ број 84/18).

⁴ Одлука за дополнување на Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија во 2019 година број 44-10655/1 од 11.12.2018 година („Службен весник на Република Македонија“ број 229/18)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 8

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Навременото донесување на Одлуката за утврдување на стратешките приоритети од страна на Владата на РСМ е неопходен услов за исполнување на законската обврска при подготовка на Буџетот на РСМ за макроекономска стабилност, одржлив и стабилен национален економски развој.

Стратешките приоритети се имплементираат во **Фискална стратегија**, која ја изготвува Министерството за финансии, а ја донесува Владата на РСМ најдоцна до 31 мај во тековната фискална година. Активностите на Министерството за финансии и Владата на РСМ за нејзино донесување се реализирани во рамки на законски утврдениот рок, односно истата е донесена во мај 2018 година.

Во стратегијата е дадена среднорочна буџетска рамка односно проекции на среднорочните фискални цели и макроекономски проекции поврзани со утврдените стратешки приоритети, проекции на главните категории проценети приходи и расходи, на буџетскиот дефицит и долгот на државата, како и фискалните ризици и чувствителноста на буџетскиот дефицит и нивото на државен долг при нивно евентуално настанување, во насока на алокација на ресурсите за остварување на владините приоритети. Во однос на претходните години, Фискалната стратегија за 2019-2021 ги содржи максималните износи на расходи за буџетските корисници за наредните три фискални години, утврдени од страна на Владата на РСМ, како среднорочна рамка на расходи.

Постојната законска регулатива не предвидува учество на Собранието на РСМ односно на независно тело назначено од Собранието во процесот на донесување и усвојување на Фискалната стратегија. Имајќи предвид дека стратегијата е клучен среднорочен документ кој ги дава фискалните претпоставки за подготовка на Буџетот на РСМ во наредните години, вклучувањето на Собранието во процесот на донесување на истата, како орган кој го донесува Буџетот на РСМ е од особено значење. Со тоа би се создале услови за навремен увид и потврдување на објективноста на утврдените лимити на расходи од страна на Собранието на РСМ, со цел донесување на буџет кој ќе биде усогласен со стратешките приоритети на државата и ќе овозможи реализација на предвидените активности на буџетските корисници, согласно утврдената динамика и цели, со што би се зголемила транспарентноста на процесот на подготовка и донесување на буџетот.

Во декември 2018 година изготвена е Ревидирана фискална стратегија, поради промените настанати во текот на вториот и третиот квартал од 2018 година во однос на макроекономските и фискалните параметри и извршено е ажурирање на одредени очекувани проекции за наредниот тригодишен период. Начинот и условите за ревидирање на фискалната стратегија, не се уредени во законската регулатива, поради што се намалува можноста за потврдување и следење на усогласеноста на ревидираните параметри со веќе дефинираните активности во буџетот за тековната година.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 9

Истакнуваме дека со донесување на Фискалната стратегија на РСМ за 2020-2022 година⁵, вклучени се и податоците за финансиското работење на јавните претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост, како и податоци за пријавени обврски на буџетските корисници од јавниот сектор, со што се зајакнува фискалната транспарентност, отчетноста и информирањето на јавноста.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии, во координација со другите надлежни органи, да преземат мерки и активности за:

- разгледување на можноста за законско уредување и вклучување на Собранието на РСМ односно независно тело назначено од Собранието во процесот на донесување на Фискалната стратегија и
- законско уредување на условите, начинот и постапката за ревидирање на Фискалната стратегија.

4.1.2 Врз основа на усвоената Фискална стратегија и утврдените **максимални износи на средства**, Министерството за финансии најдоцна до 15 јуни до буџетските корисници на централната власт и фондовите доставува **буџетски циркулар**, заради доставување на барање за изготвување на предлог на буџетот. Согласно член 23 од Законот за буџетите, составен дел на буџетското барање се Плановите на програмите за развој, кои најдоцна до 15 август, треба да бидат одобрени од страна на Владата на РСМ.

Буџетски циркулар до буџетските корисници на централната власт и фондовите, од страна на Министерството за финансии е доставен во законски предвидениот рок, односно на 13 јуни 2018 година. Со насоките дефинирано е буџетските корисници предлог буџетското барање за 2019 година да го изготват во рамки на максималните износи на расходи утврдени од страна на Владата на РСМ, да го усогласат со својот стратешки план и истиот во печатена и електронска форма, преку новата апликација Е-циркулар, да го достават до Министерството за финансии најдоцна до 10 август 2018 година.

Со извршената ревизија утврдивме дека:

- во Буџетскиот циркулар за 2019 година не е предвидено доставување на образецот План на програми за развој, како задолжителен елемент, предвиден во член 23 од Законот за буџетите, поради воведување на нов Образец за финансиска конструкција на повеќегодишни капитални проекти, кој содржи дел од податоците кои се внесуваат во Плановите за програмите за развој. Имајќи ја предвид значајноста на Плановите на програмите за развој, како основа во планирањето на развојниот дел на Буџетот, нивното недоставување до Министерството за финансии, по претходно одобрување од страна на Владата на РСМ, има влијание врз

⁵ Фискална стратегија на Република Северна Македонија за 2020-2022, мај 2019 година

квалитетот на планирањето на развојната компонента на Буџетот на РСМ, од аспект на усогласување на буџетите на одделните буџетски корисници со стратешките цели на Владата на РСМ, поврзани со економскиот развој на државата.

Исто така, во Буџетскиот циркулар за 2019 година воведен е Образец за родово буџетски иницијативи.

- рокот за доставување на буџетските барања до Министерството за финансии, наведен во Буџетскиот циркулар за 2019 година е пократок за 20 дена од крајниот законски утврден рок утврден во член 22 од Законот за буџетите. Вака определениот рок, наметнува реализација на активностите на буџетските корисници пред истек на законски утврдениот рок за одобрување на предлог плановите на програмите за развој од Владата на РСМ најдоцна до 15 август, а кои треба да се составен дел на буџетското барање, согласно член 21-а и член 23 од Законот за буџетите.

Неусогласените рокови, како и промената на дел од прилозите кон буџетското барање, предизвикува отстапување од законски утврдената постапка за подготовка, одобрување и доставување на истите до надлежните институции.

Истакнуваме дека рокот за доставување на буџетските барања утврден во Буџетскиот циркулар за 2021 година е усогласен со одредбите од Законот за буџетите.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии да преземе мерки и активности:

- при подготовка на Буџетскиот циркулар за наредните фискални години, содржината на буџетските барања да биде усогласена со одредбите од Законот за буџетите и
- во координација со одговорните лица на Владата на РСМ, да се спроведува законски утврдената постапка за подготовка, донесување и доставување на плановите на програмите за развој.

4.1.3 Согласно член 15-а од Законот за буџетите, Министерството за финансии е задолжено да изготвува предлог на буџет во име на буџетските корисници кои немаат доставено стратешки план, како составен дел на буџетското барање.

Овластениот државен ревизор во континуитет известува за доставување на некомплетни буџетски барања од страна на буџетските корисници, во кои недостасуваат дел од предвидените обрасци на буџетското барање предвидени во член 23 од Законот за буџетите. Со примена на ревизорски техники утврдивме дека ваквата состојба продолжува и во 2019 година. Притоа, со извршениот увид во евиденцијата на доставени стратешки планови од буџетските корисници⁶,

⁶ Евиденцијата на пристигнати стратешки планови, доставена од Секторот за буџет и фондови при Министерството за финансии

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

утврдивме дека 76% од буџетските корисници имаат доставено стратешки планови, од кои 21% не содржат податоци за вредноста на планираните програми и активности, ниту се утврдени целите и приоритетите за наредните три фискални години. Некомплетноста на буџетските барања доставени од буџетските корисници има влијание врз квалитетот на целокупниот процес на планирање на буџетот, како и на утврдување на буџетите на корисниците од страна на Министерството за финансии, без можност за анализа до кој степен одобрените финансиски средства се соодветно алоцирани за реализација на нивните годишни програми, што понатаму има влијание и врз остварувањето на утврдените стратешки приоритети и приоритетни цели на Владата на РСМ.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии во координација со одговорните лица на буџетските корисници да иницира доставување на комплетни буџетски барања, со цел одобрените финансиските средства да се наменети во функција на реализација на нивните планирани стратешки и годишни цели.

4.1.4 Министерството за финансии врши проверка на усогласеноста на доставените предлог буџетски барања со утврдените максимални износи на одобрени средства. По извршеното усогласување со буџетските корисници, Министерот за финансии предлогот на буџетот, заедно со извештај за неусогласените буџетски барања го доставува до Владата на РСМ, на усвојување најдоцна до 1 ноември во тековната година, која пак истиот го доставува до Собранието на РСМ најдоцна до 15 ноември во тековната година. Собранието на РСМ го донесува Буџетот на РСМ најдоцна до 31 декември.

Со примена на ревизорски техники утврдивме дека по извршените усогласувања помеѓу Министерството за финансии и буџетските корисници, износот на одобрени средства од Основен буџет за 2019 година (сметка 637)⁷ е повисок за 3% во однос на вкупните максимални износи на одобрени средства за 2019 година, при што кај 84% од буџетските корисници одобрениот износ е над утврдените максимални износи на расходи, додека кај останатите (16%) износот е под утврдените максимални износи на расходи. Причини за надминувањето на одобрениот буџет во однос на максимално утврдените расходи за 2019 година се следни:

- зголемувањето на буџетот на Министерството за одбрана се должи на интегративните процеси на РСМ во НАТО-алијансата, односно заложбата во текот на наредните три фискални години (2019, 2020 и 2021 година) буџетот на министерството годишно да се зголемува за по 0,2% од БДП, со цел да се

⁷ Без буџетските корисници за кои не се утврдени максимални износи на расходи (нови буџетски корисници, буџетски корисници кои немаат сметка на основен буџет и раздел 09002 –Министерство за финансии-функции на државата)

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 12

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

исполни препораката на НАТО истиот да изнесува 2% од БДП до 2024 година, при што процентот за 2019 година изнесува 1,19% од БДП и

- зголемувањето на буџетот на Владата на РСМ е резултат на поддршката од буџетот за деловните активности, иновативните дејности, инвестициите и слично кои произлегуваат од Законот за финансиска поддршка на инвестициите⁸.

Максималните износи на расходи по буџетски корисници и одобрените средства во Основен буџет на РСМ за 2019 година за сметка 637, се прикажани во Прилог 2.

Соодносот на бараните, предложените и одобрените средства на буџетските корисници во Основен буџет на РСМ за 2019 година, во однос на максимално утврдените износи на расходи, е прикажан на следниот графikon:



Со ревизијата констатиравме дека со Предлогот на Буџетот на РСМ за 2019 година до Владата на РСМ, не е доставен Извештај за неусогласените буџетски барања помеѓу Министерството за финансии и буџетските корисници, што не е во согласност со член 24, став 2 од Законот за буџетите, поради што Владата на РСМ нема информација за причините за неусогласувањето, што секако има влијание врз носењето на одлуката за усвојување на предлогот на Буџетот.

Овластениот државен ревизор во континуитет известува за потребата од зајакнување на постапката на усогласување на предлозите на буџетските барања помеѓу МФ и буџетските корисници, со цел минимизирање на ризикот планираните средства да не ги отсликуваат реалните потреби на буџетските корисници.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии, да преземе активности:

- за зајакнување на постапката на усогласување на предлозите на буџетските барања со одговорните лица на буџетските корисници и

⁸ „Службен весник на Република Македонија“ број 83/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 98/19 и 124/19

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

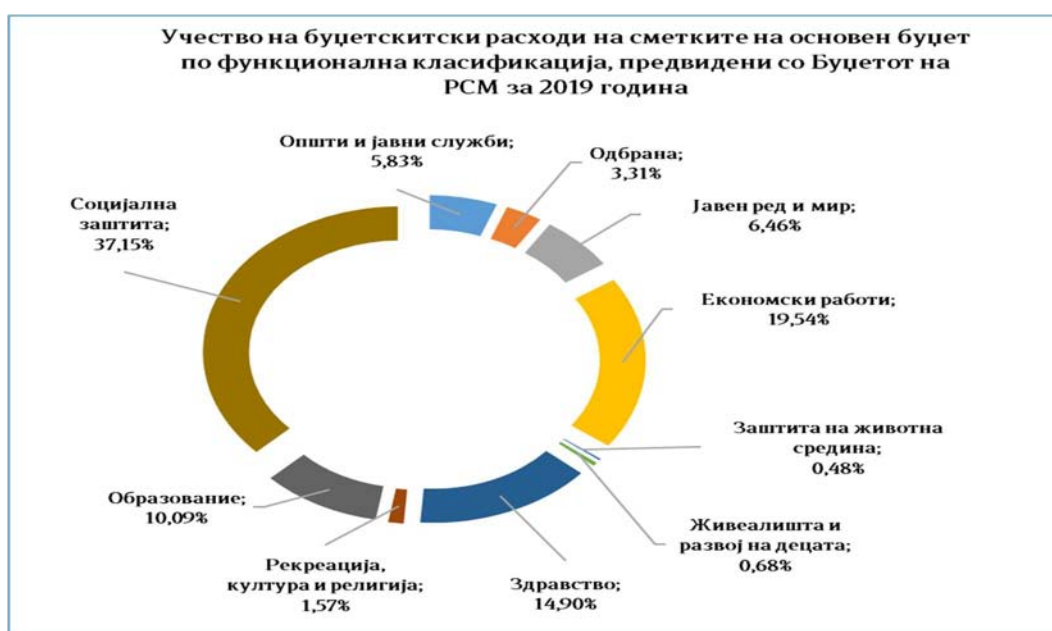
Овластен државен ревизор 13

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

- при доставување на Предлогот на Буџетот до Владата на РСМ, да се доставува и Извештај за неусогласени буџетски барања помеѓу Министерството и буџетските корисници.

4.1.5 Буџетот на РСМ за 2019 година е донесен во износ од 155.820.123 илјади денари, кој е за 20.823.141 илјади денари помал во однос на бараните средства од буџетските корисници, додека во однос на 2018 година, буџетот е повисок за 1%. Истиот е донесен во законски предвидениот рок и е објавен на ден 25.12.2018 година⁹.

Структурата на расходите на сметките на основен буџет во рамки на Буџетот на РСМ за 2019 година, според функционалната класификација на расходите¹⁰ е прикажана во следниот графикон:



Констатиравме дека најголемо учество во Буџетот на РСМ за 2019 година имаат расходите класифицирани во компонентата Социјална заштита, со што акцент на проектираниот износ е ставен на обезбедување на социјалната сигурност на граѓаните. Во секторите Заштита на животната средина и Живеелишта и развој на децата како дел од Владините програми е и програмата „Унапредување на животната средина“, со која е планирано да се реализираат проекти од областа на заштитата и унапредувањето на животната средина. Истакнуваме дека, со воведување на новата Владина потпрограма С4–Програма за намалување на аерозагадувањето, износот на планирани средства за унапредување на животната средина во Основен буџет на РСМ за 2019 година и неговите измени

⁹ „Службен весник на Република Македонија“ број 238/18

¹⁰ Член 13 од Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ број 64/05, 04/08, 103/08, 159/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 14

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

и дополнувања е зголемен за 301,13% во однос на 2018 година. Имајќи ја предвид значајноста на приоритетните цели на Владата утврдени во областа на животната средина кои се насочени кон зголемување на квалитетот на животот и заштита на здравјето на населението, преземањето на активности за зголемување на средствата за инвестиции во животната средина во наредните фискални години е значајно за обезбедување на услови за континуирано реализирање на наведените цели.

Ревизијата истакнува дека во насока на подобрување на ефикасноста и ефективноста на јавната потрошувачка преку спроведување на Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии, Министерството за финансии во февруари 2020 година, има започнато нов твининг проект „Зајакнување на функциите на буџетско планирање, извршување и внатрешна контрола“ финансиран од Европската Унија, преку Националната ИПА Програма за 2018 година. Една од компонентите на проектот е и подобрување на системот на буџетирање, врз основа на новиот Закон за буџетите кој е во фаза на подготовка, преку изготвување на подзаконски акти, насоки/ прирачници/ упатства и други методолошки алатки за трезорското работење, јавен долг и макроекономски прашања, со цел натамошно зајакнување на капацитетите на Министерството за финансии и корисниците на буџетските средства.

➤ **Судска власт**

Судскиот буџет претставува годишна процена на приходите и трошоците на единките корисници од судската власт што ги утврдува Собранието на РСМ и е наменет за финансирање на нивните надлежности.

Планирањето на потребните средства за корисниците на Судската власт за нивно непречено работење е дефиниран со Законот за буџетите и Законот за судскиот буџетски совет¹¹. Судскиот буџетски совет и единките корисници на Судската власт, своите буџетските барања ги подготвуваат, изработуваат и доставуваат во роковите предвидени со Законот за буџетите, имајќи во предвид дека роковите за изработка и доставување во погоре наведените закони не се усогласени (детално во точка 7.1. од Извештајот).

Средствата кои се обезбедуваат од Буџетот на РСМ согласно Законот за Судскиот буџет, се утврдени во износ од најмалку 0,8% од БДП и во случај на ребаланс на Буџетот на РСМ, истите не може да се намалуваат.

Одобрените средства за Судската власт со Буџетот на РСМ во 2019 година се помали од законски утврдениот процент, односно проектирани се во висина од 2.179.011 илјади денари, што претставува 0,35% од БДП за 2018 година. Притоа, најголем дел од средствата (72%) е наменет за плати и надоместоци, додека

¹¹ „Службен весник на Република Македонија“, број 60/03, 37/06, 103/08 и 145/10

значително помало е учеството на средствата за капитални расходи односно за инвестиции и развој.

Исто така констатиравме дека не е во целост спроведена постапката за усогласување на предлог буџетот за Судска власт помеѓу Министерството за финансии и Судскиот буџетски совет односно не е изготвен писмен документ за постигната согласност, ниту Извештај за причините за неусогласеноста на бараните и одобрените средства, кој согласно член 15 од Законот за судскиот буџет треба да се достави до Владата на РСМ и до Судскиот буџетски совет, а Судскиот буџетски совет до Владата на РСМ треба да достави мислење по извештајот на Министерството за финансии.

Со воспоставениот начин на планирање на обемот на средства на судскиот буџет и на усогласување помеѓу Министерството за финансии и Судскиот буџетски совет, како и со начинот на негово одобрување под законски утврдената рамка, се создава ризик од непречено обезбедувањето на стабилно, долгорочно, рамномерно и соодветно финансирање на судската власт, а се со цел да се обезбеди како уставната и законски предвидената независност и самостојност на судската власт во РСМ.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии во соработка со Судскиот буџетски совет и други надлежни институции, да преземат активности за усогласување на висината на барани и одобрени средства за Судска власт согласно законски утврдениот процент, а во случај на неусогласеност да се обезбеди писмено известување за истото.

➤ **Кадровска екипираност на Секторот за буџети и фондови и Секторот за трезор во Министерството за финансии**

Согласно организационата поставеност на Министерството за финансии, Секторот за буџети и фондови и Секторот за трезор се организациони единици кои директно се вклучени во процесот на подготовка, донесување и извршување на Буџетот на државата.

Во рамки на надлежностите на Секторот за буџети и фондови, покрај другото предвидени се работи кои се однесуваат на изготвување на Буџетот на РСМ, како и на Завршната сметка на истиот.

Секторот за трезор, во рамки на своите надлежности е задолжен за следење на остварувањето на приходите и за извршувањето на расходите согласно проектираните износи, на наплатата на јавните приходи на буџетот и нивна распределба по корисници, водење на буџетското сметководство и други работи поврзани со Трезорот.

Со извршената анализа на доставените податоци од Министерството за финансии во однос на кадровската екипираност на наведените сектори,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 16

утврдивме дека:

- на 31.12.2019 година во Секторот за буџети и фондови пополнети се 53%, а во Секторот за трезор 43% од систематизираните работни места и
- бројот на вработени во однос на претходната година во наведените сектори е намален за околу 20%, поради одлив на вработени по основ на пензионирање, како и по други основи.

Имајќи ги предвид надлежностите на наведените сектори, ваквата кадровска екипираност може да влијае на квалитетот и на целосното и навремено извршување на работните активности.

Исто така, констатиравме дека согласно актот за систематизација на работните места на Министерството за финансии и неговите измени и дополнувања, на 31.12.2019 година пополнети се 54% од предвидените работни места.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии да преземе мерки и активности за соодветно екипирање на секторите во Министерството, согласно нивните надлежности.

4.2. Управување на Буџетот на Република Северна Македонија

Во член 38 од Законот за буџетите уредено е дека Трезорот при Министерството за финансии подготвува проекции на приходите и другите приливи и расходите и другите одливи на Трезорската сметка и управува со нејзината ликвидност.

Министерството за финансии, проекцијата на Буџетот на РСМ ја врши согласно GFS Методологијата на ММФ, како табела за прикажување на приходите и расходите по видови и за утврдување на дефицитот на државата, на готовинска основа - приходи и расходи. Буџетот на РСМ се проектира за сите буџетски корисници и фондови, за сите видови на сметки со кои располагаат односно за сметки на основен буџет, за самофинансирачки активности, за донации и за заеми, без локалната власт.

Проекциите на приходите на буџетот за 2019 година се базираат на реализација на приходите во 2018 година, очекувањата за економските остварувања во 2019 година и на промените во законската регулатива во 2019 година за воведување на прогресивен данок на личен доход, како и за зголемување на стапката за придонес за пензиско и инвалидско осигурување за 0,4%, односно од 18% на 18,4% и на придонесот на здравствено осигурување за 0,1%, односно од 7,3% на 7,4% во 2019 година¹².

¹² Од 2020 година, стапката за придонесот за пензиско и инвалидско осигурување ќе изнесува 18,8%, а стапката за придонесот за здравствено осигурување 7,5%

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 17

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

При планирање на приходите и расходите се запазува начелото на буџетска рамнотежа, кое подразбира вкупните приходи и приливи да ги покриваат одобрените средства со буџетот. Приливите од задолжување се користат за покривање на буџетскиот дефицит, во насока на одржување на ликвидноста на буџетот.

Буџетскиот дефицит на ниво на Централен Буџет на РСМ, според основните макроекономски индикатори објавени од страна на Министерството за финансии за 2019 година¹³ изнесува 2% од БДП и истиот е под проектираниот процент од 2,5% учество на буџетскиот дефицит во БДП, предвиден во Фискалната стратегија за 2019-2021. Финансирањето на буџетскиот дефицит се врши со средства обезбедени преку задолжување од странски и домашни извори.

Трендот на движење на буџетскиот дефицит како процент од БДП во период 2010 – 2019 година е прикажан на следниот графички приказ:



Извор: Министерство за финансии

➤ **Измени и дополнувања на Буџетот на Република Северна Македонија**

Во член 36 од Законот за буџетите уредено е дека доколку во текот на извршувањето на буџетот Министерството за финансии оцени дека се неопходни позначајни прераспределби на одобрените средства со буџетот или дека реализацијата на приходите и другите приливи значително отстапува од планот, предлага на Владата на РСМ, изменување и дополнување на буџетот, а Собранието на РСМ, ги донесува измените и дополнувањата, најдоцна до 15 ноември во тековната година.

¹³ Основни макроекономски индикатори, web страната на МФ

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 18

Во октомври 2019 година, донесено е Изменување и дополнување на Буџетот на РСМ за 2019 година¹⁴ (ребаланс), а во декември 2019 година донесена е Одлука за прераспределба на средства помеѓу буџетските корисници на централната власт и помеѓу фондовите¹⁵. Со наведените измени и дополнувања, извршено е намалување на одобрените средства со Буџетот на РСМ за 2019 година за 0,6%, кои во најголем дел претставуваат реалокации на средства помеѓу буџетски корисници, од кои позначајните се однесуваат на:

- намалување на одредени позиции кај капиталните расходи на буџетските корисници кај кои е евидентирана забавена динамика на реализација, кај кои заклучно со месец август 2019 година односно пред подготовка на ребалансот е околу 15% од износот на одобрените средства за таа намена;
- зголемување на средствата за капитални расходи, како вложувања и нефинансиски средства има во разделот на Владата на РСМ, со што се обезбедени средства во износ од 2.020 илјади денари, за откуп на акции за целосна државна сопственост на АД ГА-МА, како единствен увозник на природен гас во РСМ (образложено во точка 4.3.2.9);
- намалување на каматните расходи за 924.000 илјади денари, како резултат на намалување на каматните стапки на задолжувањето;
- реалокација на средства во Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделието во износ од 915.000 илјади денари, како директна поддршка во земјоделството и справување со болести во сточарството;
- обезбедување на дополнителни средства во износ од 243.500 илјади денари наменети за правосудниот систем за решавање на прашањето поврзано со исплатата на надоместоците на вработените во овој ресор;
- обезбедување на средства на Управата за јавни приходи во износ од 300.000 илјади денари, за поврат на дел од данокот на додадена вредност кон физички лица, од користење на мерката „Мој ДДВ“;
- обезбедување на средства во износ од 200.000 илјади денари за зголемување на државната помош во Фондот за иновации и Агенција за странски инвестиции и поттикнување на извозот;
- прераспределба на средства во износ од 620.000 илјади денари, кои преку разделот на Владата на РСМ се пренесени на единиците на локална самоуправа во Скопје, Битола, Центар, Тетово, Кичево, Куманово, Свети Николе, Струмица и Чаир, како капитални дотации за субвенционирање за набавка на инвертер клима уреди, со цел намалување на аерозагадувањето, како еден од утврдените стратешки приоритети на Владата на РСМ. Средствата се реализирани преку новата Владина потпрограма С4 – Програма за намалување на аерозагадувањето;
- обезбедување на дополнителни 200.000 илјади денари за активни политики

¹⁴ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 211/19

¹⁵ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 260/19

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 19

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

и мерки за поддршка на вработувањето, во кои е вклучена и новата мерка за поддршка на младите во производството;

- субвенционирање на придонесите од задолжително социјално осигурување поради зголемување на плата во износ од 400.000 илјади денари, во разделот на Министерството за труд и социјална политика, со цел стимулирање на растот на платите на вработените во приватниот сектор, преку финансиска поддршка за работодавачите кои ќе извршат зголемување на платата на вработените до 100 евра.

Со измените и дополнувањата на Буџетот на РСМ за 2019 година, на приходната страна проектирано е позначајно зголемување на приходите од отплата на заеми, а намалување на приходите од задолжување во странство. На расходната страна проектирано е позначајно зголемување на расходите за субвенции и трансфери, како и на расходите за резерви и недефинирани расходи, а позначајно намалување кај каматните плаќања и социјалните бенефиции.

Имајќи во предвид дека Буџетот на државата се донесува согласно стратешките цели на Владата, а средствата на годишно ниво се алоцираат за реализација на целите утврдени во нејзината програма за работа, поголемите отстапувања кај одделни буџетски корисници, посебно во развојната компонента на буџетот, создаваат ризик од нецелосна реализација на дел од утврдените стратешки цели на Владата, нивното следење и одржувањето на стабилен економски развој на државата, како суштинска приоритетна цел на Владата при планирањето и извршувањето на Буџетот на РСМ.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии при доставување на потреба од изменување и дополнување на буџетот да ги следи утврдените стратешки цели на Владата, а за секоја реалокација на средствата во Буџетот да се детектираат причините за нереализирање на предвидените капитални активности кај одделните буџетски корисници кои предизвикуваат потреба од реалокација на средствата во текот на годината.

4.3. Извршување на Основен буџет на Република Северна Македонија

Извршувањето на буџетите опфаќа наплата и евидентирање на приходи и други приливи, како и извршување на расходи и други одливи во согласност со одобрените средства.

4.3.1. Остварување на приходите и другите приливи

Вкупните приходи и приливи во 2019 година се остварени во износ од 160.421.708 илјади денари, односно за 5% помалку во однос на 2018 година и истите се

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 20

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

остварени во помал износ за 5.110.114 илјади денари или 4% помалку во однос на планираниот износ за 2019 година.

Учеството на одделните видови на приходи и други приливи во однос на вкупно остварените приходи и приливи во Основен буџет на РСМ за 2019 година е прикажано во следниот графикон:



Со примена на ревизорски техники извршивме анализа на податоците добиени од Трезорската главна книга и на податоците евидентирани во базата на буџетското сметководство за сметката на основен буџет, поврзаната законска регулатива за остварените приходи и приливи во 2019 година, како и проверка кај дел од буџетските корисници надлежни за планирање, прибирање, следење и наплата на дел од даночните и капиталните приходи, ги утврдивме следните состојби:

4.3.1.1. Даночни приходи

Најголемото учество во Основен буџет на РСМ имаат даночните приходи кои се во надлежност на Царинската управа и Управата за јавни приходи. Во 2019 година даночните приходи се остварени во вкупен износ од 113.734.588 илјади денари, што претставува 71% учество во приходите на Основен буџет. Во 2018 година даночните приходи се остварени во вкупен износ од 111.427.122 илјади денари и учествувале со 66 %.

Учеството на одделни даноци и давачки во даночните приходи во Основен буџет во 2019 година се прикажани на следниот графикон:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 21

**ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

во 000 денари



Во 2019 година во однос на претходната 2018 година сите даноци и давачки од даночните приходи бележат пораст, освен данокот на добивка кој е остварен во помал износ, прикажано на следниот Графикон:

во 000 денари



➤ **Управа за јавни приходи**

Примарна цел на УЈП е обезбедување редовна наплата на даночните приходи во Буџет на РСМ, намалување на загубата на даночните приходи како и вршење на инспекциски надзор над даночните обврзници за целосна пријава и наплата на сите даноци и други јавни давачки, согласно законската регулатива во РСМ. Со извршените ревизиите во минати години констатиравме дека со донесување на нови законски решенија, делот на надзорот и контролата се доделува во надлежност на УЈП.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 22

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Со ревизијата констатиравме дека согласно член 146 од Закон за спречување перење пари и финансирање на тероризам¹⁶ на УЈП и се доделени други, проширени надлежности и тоа во делот на надзор на:

- примената на мерките за спречување на перење пари и финансирање на тероризам врз приредувачите на игри на среќа,
- правните и физички лица кои вршат посредување во промет со недвижности,
- правните лица кои вршат дејност на примање во залог на подвижни предмети и недвижности.

Во насока на реализација на надлежностите, УЈП секоја година изготвува годишен план за контроли.

Со состојба на 31.12.2019 година, активностите во УЈП се извршуваат со 1.105 вработени лица и 3 функционери. Во 2019 година во однос на 2018 година, 76 вработени ја напуштиле УЈП по различни основи, а 10 се ново вработени¹⁷.

Имајќи ги предвид зголемените надлежности на УЈП, ваквата кадровска екипираност може да влијае врз ефикасно извршување на примарните надлежности на УЈП поврзани со администрирањето и контролата на даночните приходи и јавните давачки, како приходи на Буџетот на РСМ.

Препорака:

Одговорното лице на УЈП во соработка со Министерството за финансии, при доделувањето на нови надлежности да изврши анализи за потребата од соодветно зајакнување на кадровските ресурси на УЈП.

Данок на додадена вредност

Данокот на додадена вредност претставува најзначајна ставка, со најголемо учество во даночните приходи во Основен буџет за 2019 година, остварен во износ од 52.059.164 илјади денари, односно уплатен е ДДВ во бруто износ од 78.020.683 илјади денари, од кој УЈП извршила поврат на даночни обврзници во износ од 25.961.519 илјади денари.

Структурата на поодделните видови наплатени приходи по основ на ДДВ во 2019 година, споредено со 2018 година е прикажана на следната табела:

¹⁶ „Службен весник на Република Македонија“ број 120/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 275/19

¹⁷ Во 2019 година УЈП има започнато активности за вработување на 35 лица, од кои 28 се влезени во постапка за вработување. Со Годишниот план за вработување за 2020 година, број 01-5296/1 од 30.08.2019 година предвидени се 100 нови вработувања и 100 распоредувања.

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 23

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

во 000 денари

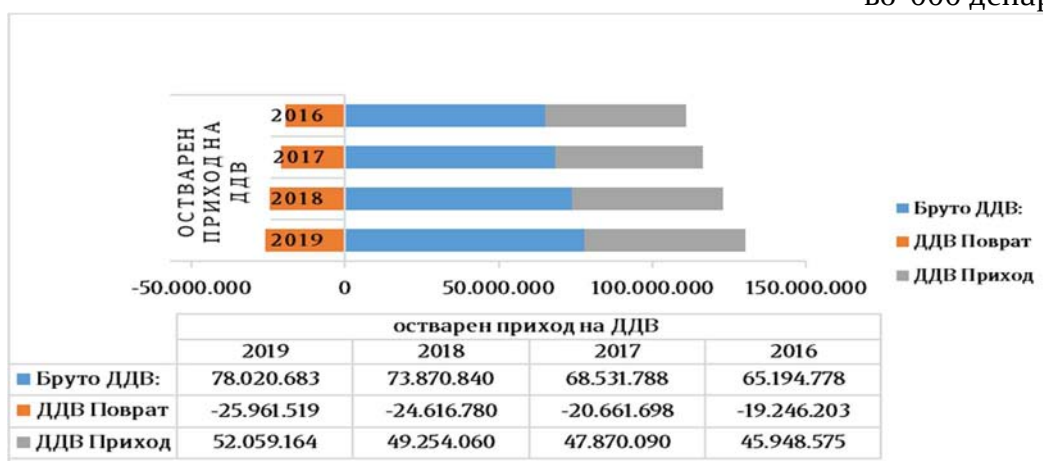
ДДВ опис	Наплатен ДДВ 2019	Поврат на ДДВ во 2019	ДДВ 2019	ДДВ 2018
1	2	3	4(2-3)	5
При увоз	55.023.500	3.147.290	51.876.210	49.028.351
При промет во земјата	22.814.229	22.814.229	0	0
По основ на донации	20.956	0	20.956	29.518
Камата за ненавремено плаќање на ДДВ	96.526	0	96.526	76.488
Задржан данок во постапка на присилна наплата	65.472	0	65.472	119.703
Вкупно:	78.020.683	25.961.519	52.059.164	49.254.060

Приходите од ДДВ во 2019 година се зголемени за 5,7% во однос на 2018 година, при што најзначајно е зголемувањето на приходите од ДДВ при увоз, што се должи на зголемениот увоз на стоки.

Констатиравме намалување на задржаниот ДДВ во постапка на присилна наплата, при продажба на движен и недвижен имот. На остварениот приход има влијание постигнатата продажна цена на имотот, која зависи од вредноста на имотот на должниците за кои се спроведува постапката. За постапките за присилна наплата кои ги спроведува УЈП, во 2018 година донесен е Акциски план и отпочнати се активности за продажба на заплени предмети за кои во претходните години постапката се одвивала со забавена динамика.

Во однос на остварениот ДДВ во периодот од 2016 до 2019 година, состојбата е следна:

во 000 денари



Со извршените анализи констатиравме дека во периодот од 2016 до 2019 година постои тренд на зголемување на приходот остварен по основ на ДДВ, и тоа наплатата на ДДВ во 2019 година во однос на 2016 година бележи зголемувањето од 11,33%, додека повратот на ДДВ на даночните обврзници е зголемен за 34,89%.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 24

Проект „Мој ДДВ“

Во текот на 2019 година УЈП ја започна реализацијата на проектот „Мој ДДВ“, кој се реализира преку веб апликација на УЈП. Со проектот се предвидува скенирање на фискалните сметки од страна на граѓаните и враќање на 15% од вредноста на ДДВ. За реализација на овој проект донесен е Законот за враќање на дел од данокот на додадена вредност на физичките лица¹⁸. Основни цели на проектот е да се вратат средства кај граѓаните и преку скенирањето на сметките да учествуваат во намалувањето на сивата економија и даночното затајување во државата.

Согласно Годишниот извештај на УЈП, за месеците јули, август и септември 2019 исплатен е поврат на 15% од ДДВ на граѓани, во износ од 157.881 илјади денари, додека за месеците октомври, ноември и декември 2019 година, исплатени се средства во износ од 211.174 илјади денари во текот на 2020 година. Со оглед на краткиот период на реализација на овој проект во 2019 година, се очекува ефектите од неговата реализација да се анализираат во наредниот период.

Даночен инспекторат на УЈП

Во 2019 година планирани се 4.292 контроли, а од страна на даночниот инспекторат по сите основи извршени се вкупно 9.218 контроли. Поголемиот број од извршените контроли е резултат на дополнителни „Други контроли,“ кои УЈП ги извршува согласно Законот за финансиска дисциплина, Законот за игри на среќа и забавните игри и други закони, како и во случаи каде бројот на контролите зависи од економската активност на даночните обврзници и истите не се планираат со Годишниот план.

Видовите на извршени контроли во 2019 година се прикажани на следниот графикон:



¹⁸ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 113/19 и 275/19

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 25

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Од анализата може да се заклучи дека во 2019 година од страна на Инспекторатот на УЈП најголем број на контроли 3.125 односно 34% се извршени во делот на спроведувањето на одредбите на Законот за финансиска дисциплина, 2.556 контроли или 28% од вкупниот број на контроли се извршени на законитоста, пресметката и уплатата на ДДВ и 800 односно 9% контроли на данокот на добивка. Имајќи предвид дека најголем дел од даночните приходи кои се остваруваат во буџетот на државата се од уплата на ДДВ, зголемувањето на бројот на контроли во овој дел би го намалил ризикот од незаконско постапување на даночните обврзници во однос на целосноста и точноста на приходот од истите.

Во 2019 година во постапките на контрола утврдени се неправилности во износ од 1.822.045 илјади денари, а наплатени се средства во износ од 1.207.416. илјади денари, што е помалку за 16% во однос на 2018 година кога се наплатени средства во износ од 1.440.085 илјади денари.

Иако се преземаат активности за соодветно пополнување со стручни лица, Даночниот инспекторат на УЈП во континуитет се соочува со низок процент на кадровска екипираност со инспектори, а последните три години се соочува и со одлив на искусен кадар по основ на пензионирање. Кадровската екипираност на Даночниот инспекторат на УЈП во периодот од 2017 до 2019 година е околу 60% од вкупниот број на систематизирани работни места. Истакнуваме дека најнизок процент на пополнетост има Генералниот даночен инспекторат со 31% пополнетост во 2017 и 2018 година и 25% пополнетост во 2019 година. Ваквата состојба влијае на опфатот на даночна контрола кај даночните обврзници.

Препорака:

Одговорното лице на УЈП да преземе мерки и активности:

- за преиспитување на можноста УЈП со Годишниот план на контроли, врз основа на идентификувани ризици соодветно да ги планира видовите контролите по сите основи и
- во соработка со надлежните органи, за подобрување на кадровска екипираност на Даночниот инспекторат на УЈП, како и негово стручно зајакнување.

Бришење на субјекти од Трговскиот регистар

Со ревизијата на буџетот за 2018 година констатиравме дека е присутна појава на бришење на правни лица во Трговскиот регистар од страна на Централниот регистар на РСМ по службена должност, врз основа на член 552-а и 552-б од Законот за трговските друштва, кои сеуште имаат даночни долгови во даночното сметководство на УЈП, поради што пости ризик правните лица да не ги платат долговите по основ на даноци и други јавни давачки. Во насока на обезбедување на навремени информации за преземање на соодветни постапки за наплата, УЈП е во фаза на склучување на нов Договор со Централниот

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 26

регистар на РСМ, во кој се разгледува можноста за размена на податоци за даночните должници.

Препорака:

Одговорните лица на УЈП и Централниот регистар да продолжат со активностите за уредување на начинот на соработка и размена на податоци во процесот на бришење на правните лица кои се даночни должници, како и да се разгледа можноста за измена на законската регулатива со која ќе се овозможи, пред бришењето на правните субјекти во Трговскиот регистар, Централниот регистар да добива податоци по службена должност од страна на УЈП за платени даноци и јавни давачки.

➤ **Данок на личен доход**

Данокот на личен доход во 2019 година учествува со 16,50% во вкупните даночни приходи и истиот во Основен буџет е остварен во износ од 18.705.659 илјади денари, што е за 6% повисок во однос на 2018 година.

Наплатата на данокот на личен доход во периодот од 2016 до 2019 година бележи тренд на пораст, прикажано на следниот Графикон:



Во структурата на данокот на личен доход најзначаен е наплатениот износ на данокот по основ на плати и други лични примања од работен однос, кој во вкупниот износ учествува со 65%.

Согласно член 5 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, општините остваруваат приходи од персонален данок од доход наплатени во тековната година, во висина од 3% од персоналниот данок на доход на лични примања од плати од физички лица наплатен во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште. Со извршената анализа на распределбата на приходите по овој основ, констатиравме дека во 2019 година на трезорската сметка на Буџетот на РСМ уплатени се средства во вкупен износ од 11.290.137 илјади денари, од кои на сметките на општините префрлени се средства во износ од 338.704 илјади денари, согласно законски утврдениот процент.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 27

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Од јануари 2019 година во примена е нов Закон за данокот на личен доход¹⁹, со кој воведено е прогресивно оданочување на одделни видови на доход, по стапки од 18% и 10%, зависно од висината на даночната основа на годишно ниво. Со новиот закон зголемен е износот на даночното намалување кај платите и пензиите, намалени се нормираните трошоци кои се земаат во предвид при утврдување на даночната основа за одделните видови на доход и воведена е нова категорија на доход од осигурување.

Со измена и дополнување на Законот за данокот на личен доход²⁰ од 27.12.2019 година, на дел од одредбите од законот одложена е примената до 31.12.2022 година, а дотогаш пресметката и плаќањето на данокот на доходот ќе се врши по стапка од 10%.

Спроведување на посебни даночни постапки

Согласно член 76, 77 и 78 од Законот за данокот на личен доход пропишана е посебна постапка за утврдување на данок. Имено кога лице поседува имот или располага со средства поголеми од оданочените, кои потекнуваат од приход на кои не е утврден данок или не е доволно утврден и чие потекло не може да се докаже, УЈП донесува решение за утврдување на данокот на тој доход. Основа за пресметување на данокот претставува разликата меѓу вредноста на имотот и докажаната висина на средствата за негово стекнување. Данокот на непријавениот доход се пресметува по стапка од 70%. Овие одредби исто така беа регулирани и во Законот за персонален данок на доход²¹ чија важност престана во декември 2018 година.

Одредбите за спроведувањето на посебните даночни постапки се донесени во 2007 година и имаат за цел да опфатат неоданочени приходи на лица кај кои постои не совпаѓање помеѓу пријавениот оданочен приход и проценетиот капитал со кој располагаат. Наплатените средства во поведена постапка од страна на УЈП во период 2016-2019 година, на годишно ниво е со ниско просечно учество од 0,03% во вкупно наплатениот данок на личен доход, при што дел од наплатените средства се остварени во постапка на присилна наплата.

Со наведениот закон не е пропишано донесување на акт со кој ќе се уреди методологијата и начинот на спроведување на овие постапки, кои по својата суштина ја опфаќаат и корупцијата која е во надлежност на повеќе државни органи, институции и банки, ниту е предвидена надлежност на други државни органи заради соработка, комуникација и размена на податоци.

¹⁹ „Службен весник на Република Македонија“ број 241/18

²⁰ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 275/19

²¹ „Службен весник на Република Македонија“ број 80/93..190/17

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 28

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Од страна на Единицата за внатрешна ревизија на УЈП во 2019 година извршени се две ревизии и издадени се два Конечни ревизорски извештаи за спроведување на овие постапки²², во кои се констатирани следните слабости:

- УЈП има донесено интерен акт²³ во 2008 година и измена и дополнување²⁴ во 2009 година, кој не е усогласен и ажуриран со изменетата даночна регулатива;
- во интерните акти на УЈП не е прецизирано во чија надлежност е постапувањето кај посебните даночни постапки, имено тие се водат од страна на комисији формирани од Регионалните дирекции кои треба да ги координира главниот генерален инспектор за испитување на имот и имотна состојба;
- не се воспоставени критериуми за селектирање на ризични даночни обврзници за кои треба да се поведе посебна даночна постапка;
- реализирани се мал број на постапки, за две години иницирани се две постапки.

Горенаведените состојби влијаат на наплатата на данокот на доход, а со тоа и на износот на приходите кои се остваруваат по овој основ во Буџетот на РСМ.

Препорака:

Одговорното лице на УЈП во соработка со Министерството за финансии и надлежните органи да иницира донесување на подзаконски/интерен акт со кој ќе се пропише, методологија, начин на соработка помеѓу инволвираните државни органи, критериуми за селектирање на ризици и утврдување на даночните обврзници кои ќе бидат предмет на посебни даночни постапки.

Данокот на добивка

Данокот на добивка учествува со 10% во вкупните даночни приходи во 2019 година, наплатениот приход е проценет во износ од 11.554.441 илјади денари²⁵ и споредено со наплатениот во 2018 година од 14.745.283 илјади денари е понизок за 22 %.

Една од причините за понискиот износ на наплата на данок на добивка во 2019 година е уплатата на корисник на ТИРЗ во 2018 година во износ од 2.300.000 илјади денари. Најголемо учество со 70% во уплатата на данокот на добивка имаат месечните аконтации, додека уплатите по доставување на годишна

²² Конечен извештај за извршена ревизија на спроведување на посебните даночни постапки во УЈП РД-Скопје и РД Штип за период од 01.01.2017 до 30.06.2019 година, број 26-5060/4 и 26-4040/4 од 30.09.2019 година

²³ Оперативна инструкција број 13-1650/1 од 11.02.2008 година

²⁴ Измена и дополнување на Оперативната инструкција број 13-6499/2 од 11.05.2009 година

²⁵ Трговски друштва кои искажале добивка од работењето од кои највисоко рангирани дејности се: 35.11 -Производство на електрична енергија, 07.29 - Вадење на други руди на обоени метали, 42.11 - Изградба на патишта и автопати, 41.20-Изградба на станбени и нестанбени згради

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 29

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

сметка имаат учество од 21% и задржаниот данок платен на странски правни лица учествува со 3,60%.

Даночни побарувања и обврски

За побарувањата и обврските по основ на неплатен ДДВ, данокот на добивка и данок на личен доход од правните и физички лица кои се во надлежност на администрирање на УЈП, не е пропишана законска обврска за прикажување во нивните финансиските извештаи или во финансиските извештаи на Основен буџет на РСМ²⁶.

Податоците од даночното книговодство на УЈП за даночните побарувања и долгови, се прикажани во табелата подолу:

во 000 денари

Реден број	Даночни обврски и побарувања во даночната евиденција на УЈП	Износ		Разлика
		2019	2018	
1	Ненаплатен ДДВ со камата	13.960.897	20.371.682	-6.410.785
2	Ненаплатен данок на добивка	5.223.062	3.581.358	1.641.704
3	Ненаплатени придонеси и даноци од плата	7.611.034	7.191.063	419.971
4(1+2+3)	Вкупно:	26.794.993	31.144.103	-4.349.110
5	Побарувања за поврат на ДДВ со камата	11.599.715	3.313.619	8.286.096
6	Побарувања за поврат на данок	3.236.426	3.016.673	219.753
7(5+6)	Вкупно:	14.836.141	6.330.292	8.505.849

Значајно е да се истакне дека ненаплатениот ДДВ на 31.12.2019 во однос на 2018 година е во помал износ од 6.410.785 илјади денари или за 31%, што укажува на поголема ажурност и навременост на наплатата на ДДВ од даночните обврзници кон државата. Констатиравме дека побарувањата од страна на даночните обврзници по основ на поврат на ДДВ во 2019 во однос на 2018 година се зголемени за 72%, што укажува на можност приходите од ДДВ во 2020 година да бидат помали.

Во однос на ненаплатениот данок на добивка од даночните обврзници на ден 31.12.2019 година во износ од 5.223.062 илјади денари, УЈП нема воспоставено евиденција за старосната структура, од причина што системски не е овозможено поврзување на побарувањата и обврските на даночните обврзници за еден даночен период за овој вид на данок.

²⁶Царинската управа на РСМ, ненаплатените долгови ги евидентира во вонбилансната евиденција на финансискиот извештај -Биланс на состојба

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 30

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Во однос на старосната структура на побарувањата по основ на ДДВ и по основ на придонеси и даноци од плата, состојбата на 31.12.2019 година е следната:

Старосна структура на побарувања за придонеси и даноци од плата			Старосна структура на побарувања за ДДВ		
Реден број	Долг за период	Износ	Реден број	Долг за период	Износ
1	2009-2017	6.533.908	1	До 1 година	1.294.678
2	01.12.2018	514.448	2	Над 1 година	6.750.634
3	01/11.2019	562.678	3	Вкупно:	8.045.312
			4	Камата	5.915.585
4 (1+3)	Се вкупно:	7.611.034	5 (3+4)	Се вкупно:	13.960.897

Најголемо учество или 84% имаат побарувањата за ДДВ над 12 месеци, а кај побарувањата по основ на придонеси и даноци од плата најголемо учество од 86% имаат побарувањата кои потекнуваат од 2009 до 2017 година, што укажува на намалената можност за нивна наплата.

Отсуството на податоци за старосната структура на побарувањата по основ на даноци создава ризик за нивно застарување (5 години застареност, односно 10 години апсолутна застареност) и неможност за нивна наплата.

Наведените побарувања и обврски за даноци, придонеси и други јавни давачки не се искажани во финансиските извештаи на УЈП, што ја намалува транспарентноста, како и потребна е за идните проекции на Буџетот на РСМ.

УЈП е во фаза на имплементација на проектот „Надградба на матична евиденција и даночно книговодство“ со кој се предвидува воведување на двојно книговодство кое ќе овозможи евидентирање на даночните побарувања и обврски, а со тоа и можност за нивно прикажување во финансиски извештаи.

Препорака:

Одговорното лице на УЈП во соработка со Министерството за финансии да преземе мерки и активности за:

- утврдување и пропишување на единствен начин на евидентирање на даночните побарувања и обврски како и нивно прикажување во финансиски извештаи и
- надградба на апликациите за евиденција на сите видови даноци, со која ќе се овозможи следење на старосната структура на ненаплатените побарувања.

Ревизорски тим:

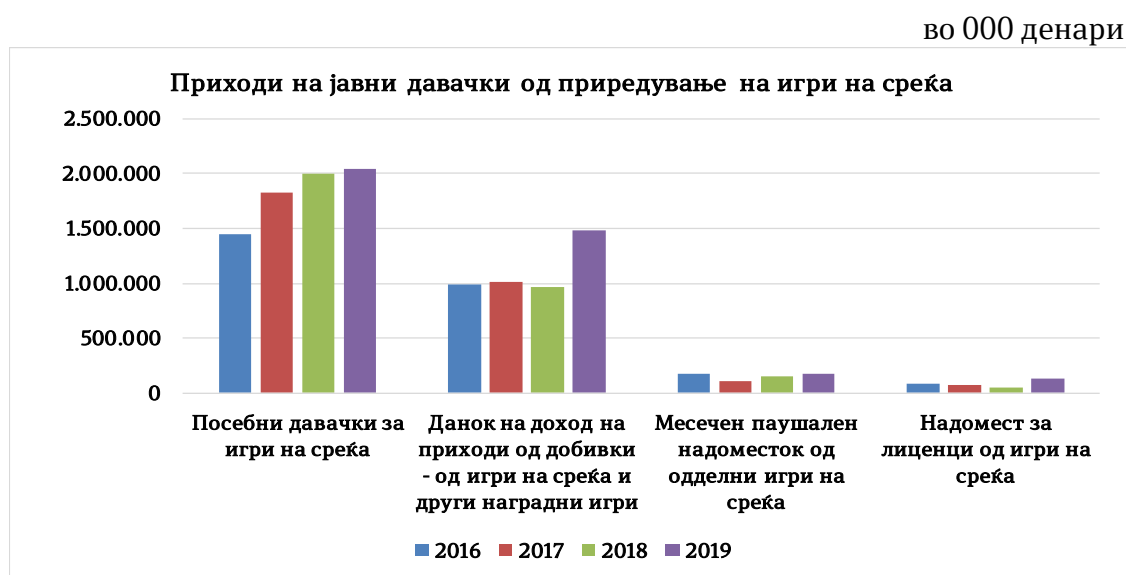
1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 31

Игри на среќа и забавни игри

Со законот за игрите на среќа и за забавните игри²⁷ се уредуваат видовите, условите и начинот на приредување на игрите на среќа и забавните игри.

Во 2019 година по сите основи на приредување на игри на среќа и забавни игри наплатени се јавни давачки во износ од 3.845.027 илјади денари, што претставува 2,40% од Основен буџет. Со извршената ревизија констатиравме дека во периодот од 2016 до 2019 година постои тренд на зголемување на наплата на јавните давачки по основ на игри на среќа и забавните игри прикажано на следниот графикон:



Забележителен е порастот на данокот на доход наплатен од остварените приходи од добивки кој во 2019 година е во износ од 1.485.641 илјади денари, што е за 53% повеќе во однос на 2018 година. Причината за овој пораст се должи на зголемениот број на остварени добивки од игрите на среќа.

Исто така констатиравме дека во РСМ продолжува трендот на раст на бројот на отворени нови деловни простории каде што се приредуваат игрите на среќа, прикажано на следниот графикон:

²⁷ „Службен весник на Република Македонија“ број 24/11, 51/11, У. бр. 53/2011 од 14.09.2011 година; („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/11), 148/11, 74/12, 171/12, 27/14, 139/14, У.бр.8/2014-0-1 од 08.10.2014 година, 61/2015), 154/15,23/16 и 178/16; У бр.65/2016 од 5 јули 2017 година („Службен весник на Република Македонија“ број 90/17)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 32



Значајно е да се истакне дека и приливот на средства по основ на надомест за лиценци од игри на среќа, во Буџетот за 2019 година е остварен во износ од 134.629 илјади денари, во 2018 година 55.562 илјади денари, што е повеќе за 59% како резултат на зголемениот број на издадени лиценци во 2019 година.

Приредувачите на игри на среќа и забавните игри располагаат со Надзорно информациски систем (НИЗ) со кој од страна на УЈП „on-line„ се следи работењето. Констатиравме дека постои недостаток на човечки ресурси од ИТ струка потребни за надзор и контрола над спроведувањето на работните процеси поврзани со НИС системот како и континуирано следење и потврдување на валидноста на податоците кои се добиваат, поради што во 2019 година извршени се само 2 инспекциски контроли на НИС системот. Исто така не е донесен интерен акт за начинот на контрола на игрите на среќа и забавните игри со што би се зголемила ефикасноста и би се пропишал воедначен пристап при контрола на приредувачите на игри на среќа. Наведените состојби укажуваат дека се уште не се во целост покриени ризиците во делот на надзорот и контролата кои ги врши УЈП, што може да влијае на целосноста и точноста на уплатените средствата во Буџетот по овој основ.

Истакнуваме дека странските интернет страни кои нудат услуги за приредување на интернет игри на среќа и кои се достапни на граѓаните на РСМ, не се регистрирани како субјекти кои извршуваат дејност на територијата на РСМ и за остварените добивки не се плаќаат никакви давачки, со што се создава нелојална конкуренција на домашните приредувачи на игри на среќа и забавните игри, иако со член 19 од Законот за игрите на среќа и за забавните игри е забрането учеството во странски игри на среќа. За оваа состојба во 2018 година УЈП го има известено Министерството за финансии со цел преземање на активности за промена на законската регулатива, по која до периодот на вршење на ревизијата се уште не е постапено.

Препорака:

Одговорното лице на УЈП во соработка со Министерството за финансии да преземе мерки и активности за:

- преиспитување на можноста за зајакнување на човечките ресурси за контролата и надзорот на НИС системот и
- изработка на интересен акт за начинот на контрола на игрите на среќа и забавните игри.

Информациски систем на УЈП

Од примарна важност за функционирањето на даночниот систем и навременото прибирање на даноците во Буџетот на РСМ е воспоставениот информациски систем на УЈП. Во УЈП евиденцијата се води посебно за секој вид на данок за што се користат различни видови на апликации и бази на податоци, кои не се интегрирани во еден систем.

УЈП има отпочнато активности за воведување на интегриран даночен ИТ систем. Во јануари 2019 година завршен е Проектот „Развој и РЕ инженеринг на деловните процеси на УЈП“, со кој се моделирани деловните процеси, кои ја покажуваат целосната шема на работните процеси кои треба да бидат интегрирани во новиот ИТ систем, активност која треба да се реализира во наредниот период.

Во Директоратот за ИТ и централизираните операции и во 2019 година продолжува недостатокот на човечки ресурси, истиот се соочува и со одлив на кадар, што може да претставува ризик за непречена поддршка и функционирање на ИТ системот, состојба за која ОДР извести и во Конечните извештаи од минати години. Пополнетоста на директоратот за ИТ во однос на систематизираните работни места со состојба на 31.12.2019 година е 47%, што укажува на ограничени капацитети на човечки ресурси за спроведување на проектите, имплементацијата на новиот ИТ систем, како и поддршка и одржување на постојните ИТ системи по регионални дирекции.

Препорака:

Одговорното лице на УЈП, во соработка со Министерството за финансии да преземе мерки и активности за:

- продолжување на активностите за воведување на новиот интегриран даночен ИТ систем, со цел минимизирање на постојните ризици и
- кадровско доекипирање на ИТ Директоратот на УЈП.

➤ **Царинска управа**

Царинската управа спроведува царински надзор и царинска контрола, царинење на стока, презема истражни и разузнавачки мерки со цел спречување, откривање и истражување на царински прекршоци и кривични дела, откривање и криминалистичко истражување на кривични дела и други работи од областа

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 34

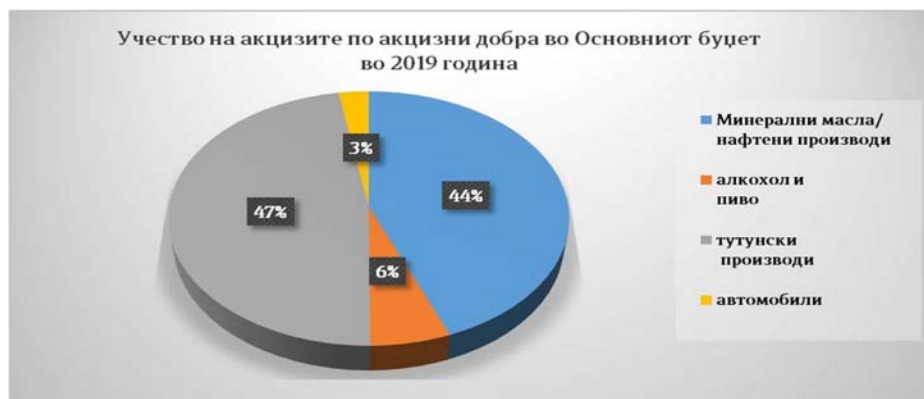
ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

на царинското работење. Една од основните надлежности на Царинската управа е да врши пресметка и наплата на извозни и увозни давачки, даноци и други јавни давачки и надоместоци од увоз, извоз или транзит на стока. Давачките кои ги администрира Царинската управа се: царина, ДДВ од увоз, акцизи и надоместоци.

Акцизи

Во 2019 година во Основен буџет на РСМ акцизите се наплатени во вкупен износ од 24.708.402 илјади денари, што е за 4% повеќе во однос на 2018 година кога се остварени во износ од 23.745.094 илјади денари, додека во однос на 2017 година се поголеми за 11%, кога се остварени во износ од 21.938.979 илјади денари.

Учеството на акцизите по акцизни добра е прикажано на следниот графикон:



Новиот Закон за акцизи донесен во 2019 година²⁸ е целосно усогласен со директивите на ЕУ и се применува од 01.01.2020 година. Царинската управа за негово успешно имплементирање има преземено активности во неколку области: презентирање на законот со интерактивен пристап, изработка на подзаконски акти, тестирање на новиот интегриран систем (СОЦДАД) пред негово пуштање во продукција, одржување на обуки на економските оператори, царинските службеници и државните институции кои имаат активности поврзани со модулот Акцизи. Клучните измени на Законот за акцизи се однесуваат на: електронското следење на движење на акцизните добра наместо „хартиеното,, зајакнати критериуми за издавање на акцизни дозволи и одобрија, плаќање на акцизата во моментот на пуштање на акцизното добро во промет, не при подигање на контролните марки, како и олеснети постапки за одбележување на акцизните добра.

Сектор за акцизи

Во 2019 година од страна на Внатрешната ревизија извршена е ревизија и издаден е Конечен извештај²⁹ на процесот на обработка на акцизни пријави за

²⁸ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 108/19, 143/19 и 225/19

²⁹ Конечен извештај број 1.70.72.ПЦ.001-05.04.01, од мај 2019 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 35

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

минерални масла и пиво кој го опфаќа периодот од 01.01.2018 до 31.03.2019 година, при што е констатирано дека постојат слабости во контролниот систем односно ризиците не се во целост покриени со контроли. Во периодот предмет на ревизија извршени се само три контроли, што укажува дека не е воспоставен ефикасен систем на редовна надворешна контрола на акцизните обврзници. Исто така утврдени се слабости и грешки при пополнувањето на акцизните пријави од страна на акцизните обврзници, што можат да влијаат на точната пресметка на акцизата.

Со воспоставувањето на системот за обработка на царински и акцизни документи СОЦДАД, почнувајќи од 01.01.2020 година, пресметката се врши врз основа на претходно внесени параметри за пресметка (износ на акциза, кодови на акцизни добра) од страна на акцизните корисници преку поднесување на акцизни декларации, со што се очекува поголем дел од слабостите во контролниот систем да се надминат.

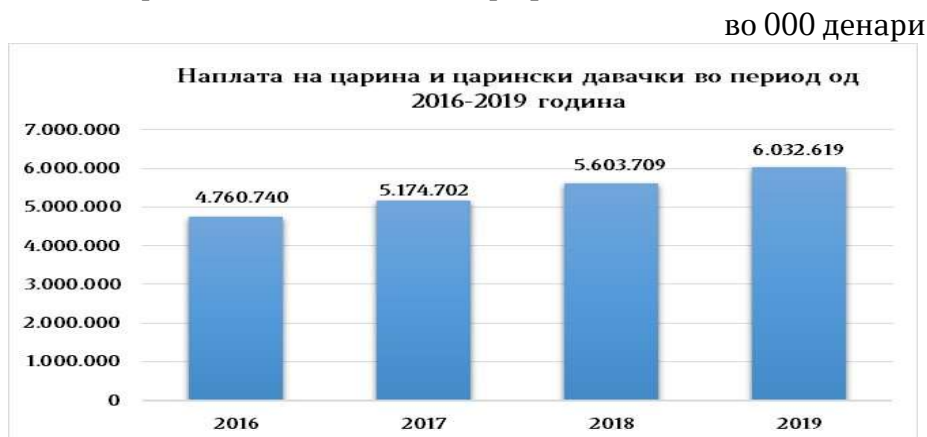
Препорака:

Одговорното лице на Царинската управа да преземе мерки и активности за зголемување на бројот на надворешни контроли на акцизните обврзници, со цел потврдување на точноста на податоците внесени од страна на акцизните корисници.

Царини и царински давачки

Во 2019 година Царината и царинските давачки во Основен буџет се наплатени во износ од 6.032.619 илјади денари што е за 7,6% повеќе во однос на 2018 година. Наплатата на овие приходи споредено со 2018 година покажува пораст од 27% на приходот по основ на царината за индустриски производи, пад на приходот од царината за земјоделски производи за 24% и пад на приходот од царината за прелевман за 46%.

Наплатата на царината и царинските давачки во Буџетот на РСМ во периодот од 2016 до 2019 година бележи тренд на пораст, што е резултат на зголемениот увоз на стоки, прикажано на следниот графикон:



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 36

Сектор за контрола и истраги

Процесот на постцаринската контрола опфаќа контрола кај трговските друштва по спроведена царинска постапка и царинење која го спроведува Секторот за контрола и истраги.

Со ревизијата во 2019 година констатиравме дека утврдените слабости од 2018 година кои се однесуваат на не користењето на интегриран софтвер за контроли и истраги како и немањето на софтверска поврзаност и увид во ДДВ пријавите на трговските друштвата, кои се дел од системот на УЈП, се уште не се надминати.

Секторот користи определени функционалности од новиот систем (СОЦДАД), пред се генерирање на извештаи за потребите на секторот при вршење на контролите. Исто така, како под-модул во новиот СОЦДАД е интегриран и системот за управување со ризици, во кој се креираат критериуми за ризик за увози, извозни и транзитни декларации.

Како посебна функционалност во под-модулот за обработка на увозни декларации се користи и евидентирањето на резултатите од извршени контроли во кој се евидентираат потребните измени во царинската декларација согласно наодите од извршената контрола после царинење.

Во јануари 2020 година формирана е работна група³⁰, со цел подготовка на Предлог Проектен документ и Техничка спецификација за развој на Систем за контроли и истраги. Во тек се активности за воспоставување на софтверска поврзаност и увид на ДДВ пријавите на трговските друштва, кои се дел од системот на УЈП, преку системот на интероперабилност на МИОА.

Препорака:

Одговорното лице на Царинската управа да продолжи со отпочнатите активностите за:

- набавка на Софтвер за контрола како и воспоставување на интегрирана база на податоци со сите информации поврзани со делокругот на работа, со цел ефикасно пребарување и пристап при процесот на контрола на трговските друштва и
- продолжување на активностите за системско поврзување на Секторот за контрола и истраги со УЈП и другите надлежни органи.

Поддршка на Информациони системи во Царинската управа на РСМ

Новиот систем за обработка на царински декларации и акцизни документи (СОЦДАД) започна со подготвителни активности за ставање во продукција во јуни 2019 година, со определување на пилот царинарници, при што царинските декларации напоредно се вчитуваат во двата системи. Истиот е во целост во

³⁰ Решение бр.04-002849/20-0004 од 28.01.2020 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 37

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

продукција со примената на новиот Закон за акцизите од 01.01.2020 година. Со СОЦДАД се овозможува автоматска обработка и пресметка на речиси сите процеси во Царинската управа.

Со ревизијата констатиравме дека во рамките на Секторот за ИКТ кадровската екипираност е 40% односно предвидени се 69 работни места, а пополнети се 27, што може да влијае на ефикасност на реализацијата на надлежностите, имајќи го предвид обемот на работа во делокруг на секторот кој опфаќа поддршка на новиот систем како и поддршка на голем број на апликации кои се во примена во Царинската управа.

Препорака:

Одговорното лице на Царинската управа во соработка со надлежните органи да преземе мерки за кадровско зајакнување на Секторот за ИКТ.

Ненаплатени побарувања од увоз

Согласно законската регулатива, процедурите и постапките за наплата, ДДВ и царинските давачки, се наплатуваат во висок процент при увоз на стоките во земјата. Констатиравме дека Царинската управа води евиденција и на побарувањата од минати години на увозните давачки, за кои е отворена постапка со издавање на Решение, постари од 10 години, за кои не е извршен отпис и истите секоја година со состојба на 31.12 се искажуваат во Билансот на состојба на завршната сметка на Царинската управа.

Состојбата на ненаплатените побарувања од увоз, за периодот од 1999 година до 2019 година, е прикажана во табелата подолу:

Број на обврзници	Статус	Износ (во 000 денари)	Број на решенија	Број на застарени решенија	Износ на застарени решенија (во 000 денари)	Износ на долг без застарени решенија (во 000 денари)
47	активни	481.634	778	105	29.678	451.956
17	ликвидација	159.245	75	75	159.245	-
82	стечај	232.098	640	525	177.291	54.807
558	избришани	2.456.057	3.489	2.893	2.278.444	177.613
6	неактивни	24.818	65	64	24.818	-
13	немигрирани	14.665	38	38	14.665	-
2	пред стечај	48.559	265	-	-	48.559
725	Вкупно	3.417.076	5.350	3.700	2.684.141	732.935

Согласно член 246 од Царинскиот закон³¹ правото за наплата на износот на давачки застарува во рок од пет години, односно апсолутната застареност е во рок од десет години, од денот кога настанал царинскиот долг. Во претходниот период Царинската управа ги има преземено сите правни мерки за наплата на побарувањата од увоз и за побарувањата во износ од 2.684.141 илјади денари и

³¹ „Службен весник на Република Македонија“ број 39/05...23/2016 и ОУС У бр.251/08 и У бр. 1/09)

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 38

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

нема можност повеќе да постапува, односно долгот е ненаплатлив поради апсолутна застареност.

Во член 246-а од Царинскиот закон утврдено е министерот за финансии да ја пропише содржината, начинот на водење и отписот на царинската евиденција на увозните и извозните давачки и други давачки и даноци, кои Царинската управа на РСМ ги наплатува. До денот на ревизијата овој акт од страна на министерот за финансии сеуште не е донесен, поради што Царинската управа на РСМ нема извршено отпис на застарените побарувања.

Препорака:

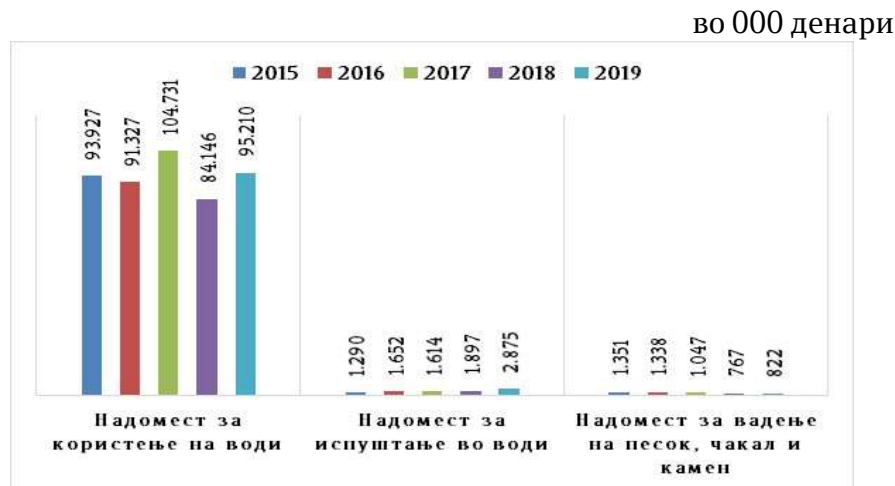
Одговорното лице на Царинската управа да преземе мерки и активности за:

- отпис на побарувањата за царински давачки и ДДВ за кои се исцрпени сите мерки за наплата и кои се со апсолутна застареност и
- во соработка со Министерството за финансии да иницира пропишување на содржината, начинот на водење и отписот на царинската евиденција на увозните, извозните и други давачки и даноци и отпис на побарувањата со апсолутна застареност, како и преземање активности за евентуална наплата на останатите побарувања.

➤ **Приходи од надомест за користење на води, за испуштање на води и вадење на песок, чакал и камен**

Приходите од надомест за користење на води, за испуштање на води и вадење на песок, чакал и камен, како дел од даночните приходи во 2019 година, се наплатени во износ од 98.907 илјади денари, што е за 14% повеќе во однос на наплатените приходи во 2018 година, кога се наплатени вкупно 86.810 илјади денари.

Состојбата на наплатените приходи по овие основи, за период од 2015 до 2019 година се прикажани на следниот графикон:



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 39

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

МЖСПП е надлежно за целосна и навремена наплата на приходите по наведените основи. Постапката за издавање на дозвола, изменување и дополнување на дозволата, времетраење и престанок на дозволата, ограничување на водното право, промена на дозволата и одземање на дозволата е уредена со Законот за водите³².

Со извршениот увид и анализа на законската регулатива, на документацијата со која располага МЖСПП во врска со надоместоците и издадените дозволи, како и доставениот прашалник до министерството, ги утврдивме следните состојби:

- не е воспоставена Водна книга како целосен и постојано ажуриран регистар за издадените дозволи, ниту е донесен подзаконскиот акт за формата, содржината и начинот на воспоставување и одржување на истата. МЖСПП води интерна евиденција на издадените дозволи, со податоци за секоја дозвола, без воспоставена евиденција на износот на побарувањата по овој основ.
- Во текот на 2020 година од страна на МЖСПП изработен е предлог Правилник за формата и содржината на водната книга и начинот на нејзино воспоставување и одржување, како и започнати се активности за јавна набавка на WEB ориентирано софтверско решение за водење на Водната книга;
- МЖСПП не врши следење на наплатените приходи во Буџетот на РСМ и покрај тоа што има обезбедено пристап до системот е-обврски воспоставен од страна на МФ;
- со одредбите во Законот за води пропишана е обврска имателите на дозволи еднaш месечно да го уплаќаат наведениот надоместок на посебна уплатна сметка во Буџетот на РСМ. Пресметката на надоместокот е обврска на носителот на водното право. МЖСПП на почетокот на 2020 година има доставено барање до 80 носители на дозволи, за обезбедување на податоци и информации за доказ за пресметан и уплатен надоместок, со цел да се потврди извршената уплата на надоместокот во Буџетот на РСМ. До денот на ревизијата само 50 иматели на дозволи имаат доставено доказ за пресметаниот и уплатен надоместок во Буџетот на РСМ, иако согласно член 51 од Законот за водите за неизвршена уплата на наведениот надомест се одзема дозволата;
- согласно член 224 од Законот за водите, надзор над спроведувањето на законот врши МЖСПП, но до денот на ревизија нема извршено надзор/контроли во делот на наплатата на надоместоците за користење на водите;

³² „Службен весник на Република Македонија“ број 87/08, 6/09, 161/09, 83/10, 51/11, 44/12, 23/13, 163/13, 180/14, 146/15, 52/16

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 40

- не е пропишана законска обврска за прикажување на побарувањата и обврските по основ на надоместокот за користење на води, надоместок за испуштање во води и за вадење на песок, чакал и камен во финансиските извештаи на МЖСПП ниту во Основен буџет на РСМ.

Горенаведените состојби укажуваат дека МЖСПП не располага со целосни информации за висината на надоместокот кој треба да биде уплатен од страна на носителите на дозволите за користење и испуштање во води и за вадење на песок, чакал и камен, што може да влијае на обемот на приходите по овој основ.

Препорака:

Одговорното лице на МЖСПП да преземе мерки и активности за:

- донесување на предлог подзаконскиот акт за формата, содржината и начинот на воспоставување и одржување на водна книга, а во однос на Водната книга да се интензивираат активностите за имплементација на софтверското решение, заради воспоставување на регистар на издадените дозволи,
- вршење контрола над наплатата на надоместоците за користење на водите,
- во соработка со Министерството за финансии да се утврди и пропише начин на евидентирање на побарувања и обврски по основ на користењето на водното право и нивно прикажување во финансиски извештаи.

4.3.1.2. Неданочни приходи

Неданочните приходи во 2019 година се остварени во износ од 4.945.952 илјади денари и се зголемени за 3% во однос на 2018 година.

Во рамки на неданочните приходи има намалување кај претприемачкиот приход и приходот од имот, односно добивките од јавните институции во однос на 2018 година, поради тоа што во 2019 година не се остварени приходи од уплати од остварен вишок на средства од акумулирана добивка од АД М-НАВ, поради донесена одлука за реинвестирање на истата.

Истакнуваме дека Министерството за финансии не располага со поткрепувачка документација за остварените приходи по основ на уплати од вишокот на средства остварени од работењето на јавните претпријатија или акционерските друштва, што влијае на планирањето на буџетот и можноста за контрола на целосноста и точноста на уплатите по наведениот основ.

Во насока на потврдување на целосноста на приходите по наведениот основ, доставивме барање за информација и документација од јавните претпријатија и акционерски друштва во целосна државна сопственост³³, утврдени во Фискалната стратегија на РСМ за 2020-2022, при што врз основа на доставените

³³ ЈП и АД внесени во Табела 8 од Фискалната стратегија на РСМ за 2020-2022

одговори на барањето (66%) констатиравме дека уплатените средства во Основен буџет за 2019 година, соодветствуваат со донесените одлуки за распределба на остварениот вишок на средства, кај кои во најголем дел е одлучено средствата да се реинвестираат или да се искористат за покривање на загубата од минати години.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии, во координација со Владата на РСМ и другите надлежни институции, да преземат мерки и активности за воспоставување на соработка за размена на податоци во насока на потврдување на целосноста на приходите од остварениот вишок на средства од акумулирана добивка кај јавните претпријатија и акционерските друштва.

4.3.1.3. Капитални приходи

➤ **Приходи по основ на доделени концесии за детални геолошки истражувања и концесии за експлоатација на минералните сировини**

Право за вршење на детални геолошки истражувања и експлоатација на минерални сировини се стекнува со добивање на концесија за детални геолошки истражувања и концесија за експлоатација на минерални сировини. Концесиите ги доделува Владата на РСМ врз основа на јавен повик под услови утврдени согласно Законот за минерални сировини³⁴ и Законот за концесии и јавно приватно партнерство³⁵.

Во 2019 година по овој основ уплатени се средства во вкупен износ од 119.347 илјади денари, кои во однос на 2018 година се помалку за 45,25%, од причина што во 2018 година по основ на издадена концесија за детални геолошки истражувања на минерална сировина-мермер, уплатен е надомест во износ од 98.685 илјади денари.

Плаќањето на концесиските надоместоци за количината на минерални сировини која се експлоатира од страна на концесионерите, се врши на секои три месеци за продадените количини на минералните сировини за кои концесионерот доставува и квартален извештај до Министерството за економија. Количината која е експлоатирана и извршената уплата на надоместокот, Министерството за економија ја потврдува од доставените извештаи од концесионерите, како и дневните извештаи за извршени уплати доставени од Министерството за финансии.

Со извршениот увид во доставената документација и воспоставената евиденција во Министерството за економија, ги утврдивме следниве состојби:

³⁴ „Службен весник на Република Македонија“ број 136/12, 25/13, 93/13, 44/14, 160/14, 129/15, 192/15, 39/16, 53/16, 120/16 и 189/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 7/19

³⁵ „Службен весник на Република Македонија“ број 6/12, 144/14, 33/15, 104/15 и 215/15 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 153/19 и 261/19

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 42

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

- надзор и контрола над плаќањето на надоместоците врши УЈП која е должна на секои три месеци до Министерството за економија да доставува извештај за платените концесиски надоместоци за секоја концесија одделно. УЈП за 2019 година нема доставено извештај за платените концесиски надоместоци. Во 2019 година извршени се седум контроли на надоместокот за концесија, од кои четири контроли се со утврдени неправилности, но истите не се доставени до Министерството за економија за понатамошни постапувања. Недоволната размена на информации и податоци помеѓу двете надлежни институции создава ризик експлоатираната количина од страна на концесионерите на минерални сировини да не е реално прикажана во извештаите, а со тоа и износот на пресметаниот и уплатен надоместок да не е во согласност со фактичката состојба на искористеност на минералните сировини, што крајно влијае на приходите на Буџетот на РСМ,
- Државниот инспекторат за техничка инспекција е должен секој месец до Министерството за економија да доставува извештај за извршените инспекциски надзори. За 2019 година доставени се месечни извештаи за извршени надзори, во кои не се констатирани неправилности во однос на експлоатацијата на минералните сировини,
- Министерството за економија го следи исполнувањето на обврските од склучените договори за концесија, при што поради ненавремена уплата на надоместокот најдоцна до 31.12. во тековната година, во март 2020 година има доставено опомени до 23 концесионери, поради неплатен надоместок во износ до 9.168 илјади денари. По доставување на опомените, 16 концесионери извршиле уплата на надоместокот и во Буџетот на РСМ по овој основ уплатен е приход во износ од 3.470 илјади денари,
- не е пропишана прецизна законска обврска за прикажување на побарувањата и обврските по основ на надоместокот за доделени концесии за детални геолошки истражувања и концесии за експлоатација на минералните сировини во финансиските извештаи на сметките за редовно работење на Министерството за економија, ниту во Основен буџет на РСМ. Ваквата состојба влијае врз непостоење на целосни податоци за побарувањата и обврските по овој основ и неможност за следење на старосната структура и преземање мерки за нивна наплата, како и планирање на приходите за потребите на Буџетот на РСМ.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за економија да преземе активности за координација и размена на информации со УЈП во делот на спроведувањето на надзор и контрола над плаќањето на надоместоците за издадени концесии.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 43

Одговорното лице на УЈП да преземе активности за доставување на извештај за платените концесиски надоместоци за секоја концесија одделно, на секои три месеци до Министерството за економија.

Одговорните лица на Министерството за финансии и Министерството за економија да преземат мерки и активности за утврдување и пропишување на единствен начин на евидентирање на побарувања и обврски по основ на доделени концесии за детални геолошки истражувања и концесии за експлоатација на минералните сировини и нивно прикажување во финансиски извештаи.

➤ **Приходи по основ на закуп на земјоделско земјиште**

Приходите по основ на закуп на земјоделско земјиште во 2019 година се остварени во износ од 219.387 илјади денари и опфаќаат 9,32% од вкупно остварените капитални приходи во 2019 година. Во однос на остварените приходи во 2018 година бележат намалување за 29,65%.

За приходите по основ на закуп на земјоделско земјиште во сопственост на РСМ, надлежен државен орган е МЗШВ. Условите, начинот и постапката за давање на закуп на земјоделско земјиште се уредени со Законот за земјоделското земјиште³⁶. За земјоделското земјиште дадено под закуп се плаќа годишна закупнина, најдоцна до 31 јули во тековната година за претходната година.

Приходите остварени по овој основ се распределуваат како 50% на Буџетот на РСМ и 50% на општините кои имаат реализација на приходи од данок на недвижен имот над 80% во однос на планираните во претходната година според податоците од трезорската евиденција, согласно член 33 од Законот за земјоделско земјиште. Министерството за финансии со Решение³⁷ утврдило дека 53 општини односно 65% од вкупниот број на општини во РСМ, го стекнале ова право.

За наплата на побарувања по основ на закуп на државно земјоделско земјиште, во текот на 2019 година преземени се активности од страна на МЗШВ, односно 91 постапка се завршени со судски пресуди, поднесени се 60 барања за извршување за присилна наплата и 51 тужбено барања за наплата на долг на име закупнина.

Утврдивме состојби кои не се променети во однос на минати години и истите се повторуваат и во 2019 година и тоа:

- регистарот на земјоделско земјиште се води одделно во секоја Подрачна единица при Министерството, во кој се евидентираат побарувањата по основ

³⁶ “Службен весник на Република Македонија“ бр.135/07, бр.17/08, бр.18/11, бр.42/11, бр.148/11, бр.95/12, бр.79/13, бр.87/13, бр.106/13, бр.164/13, бр.187/13, бр.39/14, бр.130/14, бр.166/14, бр.72/15, бр.98/15, бр.154/15, бр.215/15, бр.7/16, бр.39/16 и “Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.161/19

³⁷ Број 09-37/ од 03.01.2019 година

на закупнина на земјоделско земјиште. Со цел воспоставување на евиденција на ниво на Министерството во текот на 2019 година склучен е Договор³⁸ за надградба и одржување на Системот за управување со државно земјоделско земјиште и негово поврзување со Министерство за финансии, Централен регистар на РСМ, Агенција за катастар на недвижности и Агенција за ФПЗРР, но истиот е раскинат поради ненавремено и неквалитетно извршување на услугите од страна на економскиот оператор. Планирано е во 2020 година да се спроведе нова постапка;

- побарувањата по основ на закуп на земјоделско земјиште не се искажани во деловните книги на МЗШВ, ниту во завршната сметка на Основен буџет на РСМ.

Ваквата состојба придонесува МЗШВ да не располага со целосни податоци за очекуваните приходи кои ќе бидат основ за планирање на Буџетот на РСМ за наредна година.

Препорака:

Одговорното лице на МЗШВ да преземе мерки и активности за:

- воспоставување на целосна и комплетна евиденција на побарувањата по основ на закупнина на земјоделско земјиште,
- продолжување и интензивирање на активностите за спроведување на постапка за надградба и одржување на Системот за управување со државно земјоделско земјиште и
- пропишување на единствен начин на евидентирање на побарувања и обврски по основ на закупнина на земјоделско земјиште и нивно прикажување во финансиски извештаи, во соработка со Министерството за финансии.

➤ **Приходи по основ на отуѓување и закуп на градежното земјиште**

Приходите по основ на отуѓување и закуп на градежното земјиште опфаќаат 3% од вкупно остварените капитални приходи во 2019 година и истите се за 53,14% поголеми во однос на 2018 година.

Уплатата на овие надоместоци се врши на посебни сметки во рамките на трезорската сметка, од каде се врши нивна распределба во сооднос 20% приход на Буџетот на РСМ и 80% приход на буџетот на општините и општините во градот Скопје, кои пак се распределуваат во сооднос 50% за општината и 50% за градот Скопје.

Со извршната анализа на законската регулатива и на добиените одговори на доставените прашалници од Министерството за транспорт и врски и ЗЕЛС, како и од ЕЛС од кои добивме 35% повратни одговори, ги утврдивме следните состојби:

³⁸ Број 05-84/5 од 13.02.2019 година

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

- од вкупно 80 општини во РСМ и Град Скопје, заклучно со април 2020 година, 56 општини во РСМ ги имаат исполнето условите и ја имаат преземено надлежноста за управување со градежно земјиште во сопственост на РСМ, што претставува 69% од општините во РСМ, а за останатите 24 општини надлежност за управување со градежно земјиште има Министерството за транспорт и врски;
- со извршениот пренос на правото на трајно користење на информацискиот систем за градежно земјиште од Министерството за транспорт и врски на ЗЕЛС во месец март 2018 година, овозможено е целата постапка за продажба на градежното земјиште да се спроведува по електронски пат, на ефикасен, транспарентен и унифициран начин на постапување на сите надлежни органи и субјекти. Системот не располага со модул за евиденција на склучените договори ниту за евидентирање за извршени уплати. Од добиените одговори на прашалниците доставени до ЕЛС, утврдивме дека сите општини имаат воспоставено интерна евиденција/регистар на склучените договори, додека само 45% од општините, водат евиденција на ненаплатените побарувања по основ на договорите за повеќегодишен закуп. Поради наведеното Министерството не располага со податоци за ненаплатените побарувања по основ на договорите за повеќегодишен закуп на градежно земјиште;
- Министерството за транспорт и врски нема воспоставено евиденција на побарувањата по овој основ за општините кои ја немаат преземено надлежноста за управување со градежно земјиште во сопственост на РСМ.

Ваквата состојба придонесува Министерството да не располага со целосни и комплетни податоци за очекуваните приходи кои ќе бидат основ за планирање на Буџетот на РСМ за наредна година, податоци за побарувањата по основ на отуѓување и закуп на градежното земјиште, заради поведување на навремени постапки за нивна наплата.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии во соработка со Министерството за транспорт и врски да преземат мерки и активности за утврдување и пропишување на начинот на евидентирање на побарувања по основ на закуп на градежно земјиште и нивно прикажување во финансиски извештаи.

Министерството за финансии во соработка со Министерството за транспорт и врски, општините и ЗЕЛС да ја преиспитаат можноста од надградба на информацискиот систем заради добивање на сумирани податоци за вкупните побарувања, извршените уплати, како и податоци за ненаплатените побарувања по основ на договорите за повеќегодишен закуп на градежно земјиште.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 46

➤ **Приходи од дивиденди**

Остварените приходи од дивиденди во 2019 година изнесуваат 1.481.535 илјади денари, што претставува 63% од вкупно остварените капитални приходи во 2019 година и истите се за 95% зголемени во однос на 2018 година. Најголем дел, односно 42% се од уплатени средства од АД „Електрани на Северна Македонија“ - Скопје.

Истакнуваме дека Министерството за финансии не располага со поткрепувачка документација за остварените приходи по основ на уплати од вишокот на средства остварени од работењето на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост (детално образложено во точка 4.3.1.2 од Извештајот).

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии, во координација со Владата на РСМ и другите надлежни институции, да преземат мерки и активности за воспоставување на соработка за размена на податоци во насока на потврдување на целосноста на приходите од дивиденди од акционерските друштва во кои државата има целосна или делумна сопственост.

4.3.1.4. Трансфери и донации

Трансферите и донациите во 2019 година се остварени во вкупен износ од 12.159 илјади денари, а во најголем дел произлегува од пренесениот вишок на приходи од претходната година.

4.3.1.5. Домашно задолжување

Домашното задолжување, односно задолжувањето во земјата се врши преку издавање на краткорочна или долгорочна хартија од вредност, која ја издава РСМ, со цел обезбедување на парични средства. РСМ издава континуирани хартии од вредност и тоа државни записи како краткорочни и државни обврзници како долгорочни хартии од вредност.

Народна банка на РСМ организира аукции на кои се продаваат државните хартии од вредност. На аукциите директно можат да учествуваат само овластените директни учесници (сите банки во РСМ), додека заинтересираните резиденти и нерезиденти на аукцијата можат да учествуваат индиректно преку банките. Распоредот на планирани аукции на државни хартии од вредност се дефинира во Календар за издавање на државни хартии од вредност.

Во текот на 2019 година на домашниот пазар на капитал издадени се 21 долгорочни хартии од вредност – државни обврзници и 19 краткорочни хартии од вредност - државни записи (само 12-месечни), по кој основ остварени се приливи во вкупен износ од 51.342.762 илјади денари, од кои 32.832.378 илјади

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 47

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

денари од државни записи и 18.510.384 илјади денари од државни обврзници, што споредено со 2018 година е за 3% помалку. Поради воспоставениот начин на евидентирање на приливите и одливите кај краткорочните хартии од вредност, во Билансот на приходи и расходи на Основен буџет на РСМ за 2019 година по основ на домашно задолжување искажани се нето приливи во вкупен износ од 19.028.074 илјади денари (517.690 илјади денари од државни записи и 18.510.384 илјади денари од државни обврзници), како разлика помеѓу приливите и отплатата на средствата.

Во однос на начинот на нивното евидентирање, извршивме увид во податоците од Билансот на приходи и расходи, трезорската главна книга и базата на буџетското сметководство за сметката на Основен буџет на РСМ за 2019 година, при што ги констатиравме следните состојби:

- искажаниот нето прилив од издадени краткорочни хартии од вредност - државни записи во износ од 517.690 илјади денари, произлегува од евидентираниите приливи од издадени државни записи во 2019 година во износ од 32.832.378 илјади денари и евидентираниите исплати за главнина во износ од 32.314.688 илјади денари по основ на достасани државни записи, издадени во претходната и тековната година, кои сметководствено се евидентираат како намалување на приливите од тековната година од задолжување од краткорочни хартии од вредност;
- отплатата на главнина за достасани долгорочни обврзници од минати години, која во 2019 година изнесува 10.313.711 илјади денари, сметководствено е евидентирана на соодветната сметка, Отплата на главнина на долгорочни обврзници.

Приливите од задолжувањето во земјата во период 2015-2019 година се прикажани во следниот графикон:



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 48

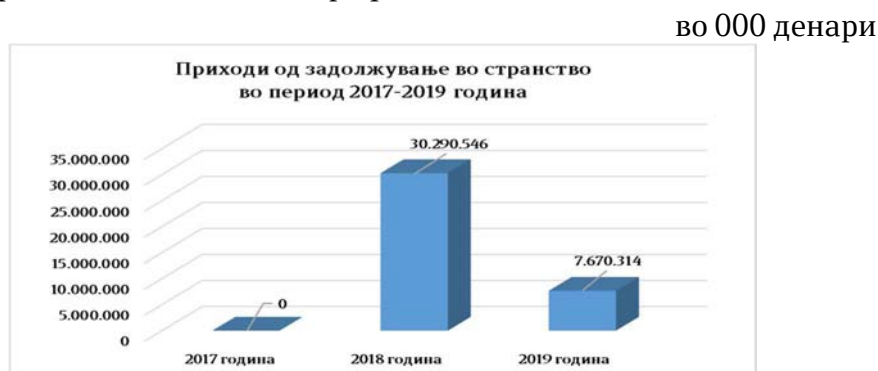
Од наведеното произлегува дека приливите од краткорочното задолжување во 2019 година се намалени во однос на претходните години, но сепак нивното учество во приливите од домашното задолжување во 2019 година е поголемо во однос на учеството на приливите од издадени долгорочни обврзници. Приливите од задолжување со долгорочни обврзници во 2019 година се помали во однос на 2018 и 2017 година, што се должи на спроведување на политика за издавање на државни обврзници со подолги рочности, што е предвидено и во Фискалната стратегија на РСМ за 2019-2020, со цел оптимизација на исплатите и намалување на ризикот за рефинансирање.

4.3.1.6. Задолжување во странство

Во 2019 година на сметката на Основен буџет остварени се приливи по основ на задолжување во странство во износ од 7.670.314 илјади денари, што е за 75% помалку во однос на 2018 година, кога е евидентиран прилив од издадена еврообврзница на РСМ на меѓународниот пазар на капитал.

Приливите во 2019 година се остварени врз основа на Законот за задолжување на РСМ кај Меѓународната банка за обнова и развој - Светска банка по Договорот за заем за развојни политики за јавни финансии и конкурентност³⁹, донесен од страна на Собранието на РСМ во октомври 2019 година. Заемот во износ од 125.000.000 евра, е наменет за реализација на развојни политики за јавни финансии и конкурентност. Корисник на средствата од заемот е Министерството за финансии, а РСМ заемот ќе го отплаќа од Буџетот на РСМ.

Остварените приходи од задолжување во странство во период од 2017 до 2019 година се прикажан на следниот графикон:



Значително помалиот износ на остварени приходи од задолжување во странство во 2019 и 2017 година во однос на 2018 година, е резултат на тоа што во наведените години не е издадена еврообврзница на РСМ.

³⁹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 210/19

4.3.1.7. Приходи од отплата на заеми

Во 2019 година по основ на враќање на дадени заеми на ЕЛС, комисиони кредити пласирани преку комерцијални банки и издадени гаранции во минати години, остварени се приходи во износ од 529.580 илјади денари.

4.3.1.8. Следење на приходите преку Трезорскиот информациона систем Е-Обврски за уплатни сметки

Министерството за финансии преку Веб апликацијата Е-обврски, им овозможува на буџетските корисници, единките корисници и општините кои имаат уплатни сметки во трезорот, електронски да ја следат наплатата на приходите.

Системот Е-обврски покрај другото нуди и можност корисниците да добијат извод по уплатни сметки во кој ќе се прикажат вкупните приливи, одливи и крајното салдо само за избраната сметка, како и извод на сметки на корисник која содржи вкупни приливи и одливи по сметки и трансакции на одливи и приливи на дневна основа.

И покрај оваа можност, до денот на ревизијата, за следење на наплатата на приходите преку овој систем, регистрирани се само 24 буџетски корисници.

Во текот на 2019 година извршена е надградба на трезорскиот информациона систем, со цел да се поедностави постапката за следење на уплатените приходи од страна на регистрираните корисници. И покрај тоа што е извршен технички прием на надградбата на системот, истиот до денот на ревизијата се уште не е ставен во употреба.

Во текот на ревизијата Министерство за финансии испрати известување до буџетските корисници, единките корисници и општините со цел повторно информирање дека приходите кои ги остваруваат од вршењето на работите од својата надлежност може да ги следат преку системот Е-обврски за уплатни сметки.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии да ги продолжи отпочнатите активности за обезбедување целосна функционалност на системот за Е-обврски, како и зголемување на бројот на регистрирани корисници на истиот.

4.3.2. Извршување на расходите и другите одливи

Во структурата на извршените расходи и одливи на Основен буџет на РСМ за 2019 година, најголемо учество имаат расходите за тековни трансфери кон вонбуџетските фондови со 22,34%, расходите за плати, наемнини и надоместоци со 17,83% како и трансферите до единиците на локалната самоуправа со 12,57%.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 50

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Учеството на одделните видови на расходи и други одливи во однос на вкупно извршените расходи и одливи во Основен буџет на РСМ за 2019 година е прикажано во следниот графикон:



Вкупните расходи и одливи во 2019 година се извршени во помал износ за 4.812.570 илјади денари или 3% помалку во однос на планираниот износ за 2019 година.

Со извршената анализа на висината на извршените расходи и одливи за 2019 година констатиравме дека истите се извршени во износ од 151.925.922 илјади денари и во однос на претходната година намалени се за 3,56%.

Во рамки на одделните категории на извршени расходи и одливи, најзначајно зголемување се забележува кај капиталните расходи односно истите се остварени за 33% повеќе во однос на 2018 година, 28% кај резервите и недефинирани расходи и 18% кај стоки и услуги, додека најзначајно намалување има кај отплатите на главнина, кои се намалени за 43% во однос на 2018 година, поради предвремен откуп на дел од еврообврзница во 2018 година (детално точка 4.3.2.6.).

Структурата и соодносот на извршените одделните видови на расходи и одливи за 2019 година во однос на 2018 година и во однос на планираните износи за 2019 година, се прикажани во следната табела:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 51

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

во 000 денари

Опис	Извршување 2019	Извршување 2018	Планирање 2019	Разлика извршување 2019/2018	Зголемување /намалување 2019/2018 (%)	Разлика планирање/ извршување 2019	Извршување /планирање 2019 (%)
1	2	3	4	5 (2-3)	6 (2/3)	7 (4-2)	8 (2/4)
Плати, наемнини и надоместоци	26.010.420	24.684.749	26.536.258	1.325.671	5,37%	525.838	98,02%
Резерви и недефинирани расходи	107.773	84.508	250.000	23.265	27,53%	142.227	43,11%
Стоки и услуги	10.708.845	9.041.330	11.897.805	1.667.515	18,44%	1.188.960	90,01%
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	33.946.845	35.158.608	34.007.313	- 1.211.763	-3,45%	60.468	99,82%
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	19.097.285	18.057.288	19.123.654	1.039.997	5,76%	26.369	99,86%
Каматни плаќања	8.101.177	7.692.131	8.254.596	409.046	5,32%	153.419	98,14%
Субвенции и трансфери	18.354.648	18.809.305	19.203.424	- 454.657	-2,42%	848.776	95,58%
Социјални бенифиции	9.413.868	8.244.414	9.653.000	1.169.454	14,18%	239.132	97,52%
Капитални расходи	10.166.327	7.664.861	11.554.912	2.501.466	32,64%	1.388.585	87,98%
Отплата на главнина	16.018.734	28.090.750	16.257.530	- 12.072.016	-42,98%	238.796	98,53%
ВКУПНО	151.925.922	157.527.944	156.738.492	- 5.602.022	-3,56%	4.812.570	96,93%

Извршивме анализа на податоците добиени од Трезорската главна книга и на податоците евидентирани во базата на буџетското сметководство за сметката на Основен буџет, законската регулатива, како и за извршените расходи и одливи во 2019 година, при што ги утврдивме следните состојби:

4.3.2.1. Плати, наемнини и надоместоци

Расходите за плати, наемнини и надоместоци во 2019 година се извршени во износ од 26.010.420 илјади денари. Во однос на 2018 година, овие расходи се поголеми за износ од 1.325.671 илјади денари или 5,37%. Влијание врз износот на исплатените средства за оваа намена има движењето на бројот на вработените во буџетските корисници, во однос на нови вработувања, мирување на работен однос, пензионирања, престанок на работен однос, платени и неплатени отсуства и 5% зголемување на плати.

Согласно одредбите од Законот за извршувањето на буџетот за 2019 година, исплатата на платите на буџетските корисници од централната власт и единките корисници ја контролира и одобрува Министерството за финансии. За усогласеноста на пресметката и исплата на платите на буџетските корисници со закони и прописи, овластениот државен ревизор изразува мислење во ревизорските извештаи при вршење на ревизија кај секој буџетски корисник одделно.

Согласно Законот за буџетите, буџетските корисници и единки корисници на средства од Буџетот на РСМ, можат да вработуваат нови работници, работници на определено време и да склучуваат договори за отстапување на работник за

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 52

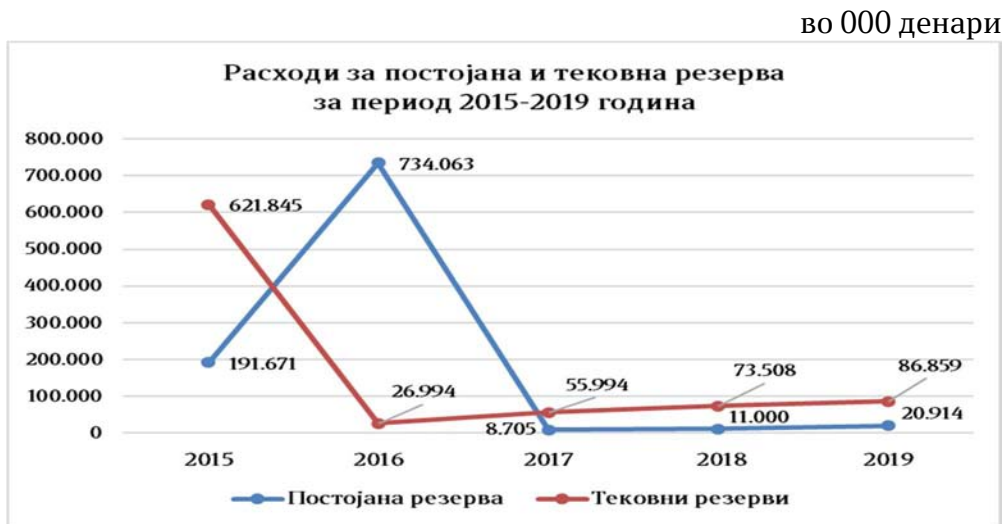
1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

привремени вработувања, само под услов ако за тоа се обезбедени средства во Буџетот на РСМ и ако се планирани во планот за пополнување на работни места во текот на фискалната година, кој е поднесен при поднесувањето на буџетската пресметка, одобрен согласно Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници.

4.3.2.2. Средства од постојаната и тековната резерва

Расходите по основ на користење на средства од постојана и тековна резерва во 2019 година се извршени во износ од 107.773 илјади денари, што претставува зголемување од 28% во однос на 2018 година и 40% зголемување во однос на 2017 година.

Трендот на движење на расходите по основ на користење на средства од постојана и тековна резерва, за период од 2015 до 2019 година е прикажан на следниот графикон:



Со член 11 од Законот за буџетите уреден е начинот на планирање на средствата во централниот буџет за непредвидени случаи како постојана и тековна буџетска резерва. Одобрените средства во постојаната буџетска резерва предвидено е да се користат за отстранување на последици од: елементарни непогоди, епидемии и еколошки катастрофи и истите не може да се намалуваат со прераспределби во текот на годината. Одобрените средства во тековната резерва потребно е да се користат за непредвидени случаи за кои во буџетот не се планирани средства или одобрените средства се недоволни.

Со извршената ревизија утврдивме дека одобрените средства за постојана и тековна резерва се во рамки на законски утврдениот лимит до 3% од вкупните тековни расходи на Основен буџет. Процентот на искористеност на средствата по донесените одлуки за одобрување на средствата од резервите на Буџетот на РСМ, изнесува 21% кај постојаната резерва и 58% кај тековната резерва.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 53

Со увид во доставената документација и евиденција утврдивме дека врз основа на Одлуки на Владата на РСМ исплатени се средства и тоа:

- од постојаната резерва во износ од 20.913 илјади денари, како парична помош на три општини за надминување на последиците од елементарни непогоди и
- од тековната резерва во износ од 86.860 илјади денари, за намени кои имаат третман на непредвидени случаи односно за доделување на помош за настраданите од земјотресот во Република Албанија, за два спортски клуба, за постигнати успеси во областа на спортот на европско ниво и средства исплатени преку разделот на СОЗР, врз основа на Одлука за одобрување на средства од Резервите на Буџетот на РСМ за 2019 година, донесена од страна на Владата на РСМ како строго доверлив документ, кој има третман на класифицирана информација.

Наведената состојба укажува дека средствата за постојана и тековна буџетска резерва во 2019 година се реализирани за намени предвидени во законската регулатива.

4.3.2.3. Стоки и услуги

Расходите за стоки и услуги во 2019 година се извршени во износ од 10.708.845 илјади денари. Во рамките на овие расходи, најголемо учество имаат расходите за договорни услуги кои се извршени во износ од 3.015.392 или 28.16% и расходите за материјали и ситен инвентар кои се извршени во износ од 2.737.312 или 25,56% од вкупните расходи за стоки и услуги. Реализацијата на овие расходи е зголемена за 18,44% во однос на 2018 година.

4.3.2.4. Тековни трансфери до вонбуџетските фондови

Трансфери до Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Северна Македонија

Во текот на 2019 година до Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Северна Македонија, трансферирани се средства во износ од 28.103.027 илјади денари односно за 4,40% помалку во однос на 2018 година.

Трансферот на средствата е реализиран преку:

- Министерство за труд и социјална политика, во износ од 27.644.110 илјади денари, наменет за покривање на обврските по основ на пензиско и инвалидско осигурување утврдени со закон, како и за покривање на тековниот дефицит на Фондот за ПИОСМ за исплата на пензии и
- Министерството за одбрана, во износ од 458.917 илјади денари, наменети за исплата на пензии за лица пензионирани со користење на бенефициран работен стаж, согласно Законот за служба во Армијата на РМ.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 54

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Според податоците околу 50% од средствата за пензии, Фондот за ПИОСМ ги обезбедува од Основен буџет на РСМ, во рамки на кои континуирано се трансферираат средства и тоа дел за покривање на тековниот дефицит за исплата на пензии и дел како средства за пензии, кои се законска обврска на Буџетот на РСМ.

Трендот на процентуалното учество на одделните извори на средства за финансирање на исплатата на пензиите за период 2011-2019 година се прикажани во следниот графикон:



Учеството на средствата од Буџетот на РСМ за покривање на дефицитот на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување за исплата на пензии во периодот од 2011 до 2019 година, се движи од најмалку 23% во 2011 година до 37% во 2017 година, додека истиот во 2019 година изнесува 26%. Дефицитот во 2019 година е намален за 10% во однос на 2018 година, што дел е резултат на зголемувањето на стапката за придонес за пензиско и инвалидско осигурување во 2019 година од 18% на 18,4%, што укажува на обезбедување на постабилни приходи за исплата на пензии.

И покрај значителното намалување на тековниот дефицит на Фондот за ПИОСМ, структурата на изворите на средства за пензии укажува на потребата од финансиска поддршка на Фондот за ПИОСМ за исплата на пензиите во државата со средства од Буџетот на РСМ.

Трансфери до Фондот за здравствено осигурување на РСМ

Тековните трансфери до Фондот за здравствено осигурување на РСМ, кои согласно законската регулатива се обврска на Буџетот на РСМ, во 2019 година изнесуваат 5.843.818 илјади денари и истите се повисоки за 1,44% во однос на 2018 година.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 55

Трансферот на средства до ФЗО на РСМ се реализира преку следните буџетските корисници:

- Министерството за труд и социјална политика, преку кое се трансферирани средства за исплатата на надоместокот на плата за време на отсуство од работа поради бременост, раѓање и мајчинство, кои почнувајќи од 2012 година не се повеќе обврска на ФЗО на РСМ, туку во целост се исплатуваат на товар на средствата на Буџетот на РСМ, Средствата за породилно отсуство изнесуваат 45,54% од вкупните трансфери до ФЗО на РСМ), како и средства за исплата на придонеси за задолжително здравствено осигурување за осигуреници кои се корисници на социјални права (2,17% од вкупните трансфери до ФЗО на РСМ);
- Министерството за здравство, преку кое се трансферирани средства за уплата на придонеси за здравствено осигурување на „неосигурани лица“, согласно Програмата за задолжително здравствено осигурување на државјаните на РСМ кои не се задолжително здравствено осигурени за 2019 година (52,26% од вкупните трансфери) и
- Управата за извршување санкции, како надлежен орган за уплата на придонеси за здравствено осигурување за лица кои се на издржување казна затвор, воспитна мерка, се наоѓаат во притвор, а не се осигурени по друга основа и за малолетни лица кое се наоѓаат на извршување на воспитна мерка упатување во воспитно - поправен дом, односно установа (0,03% од вкупните трансфери до ФЗО на РСМ).

4.3.2.5. Тековни трансфери до единиците на локалната самоуправа

Дотациите претставуваат трансфер од Буџетот на РСМ и буџетите на фондовите до буџетите на општините. Согласно членот 8 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа⁴⁰ со дотациите се обезбедуваат дополнителни приходи за финансирање на надлежностите на општините и тоа: приходи од данок на додадена вредност, наменска дотација, капитална дотација, блок дотација и дотација за делегирана надлежност.

Од Основен буџет на РСМ во 2019 година, преку надлежните министерства, како тековни трансфери до ЕЛС реализирани се дотации во вкупен износ од 19.097.285 илјади денари, што претставува 12,57% од вкупните расходи за 2019 година. Во однос на 2018 година, овие трансфери се зголемени за 5,76%.

Најголемо учество во трансферите имаат блок дотациите, кои се исплатени во износ од 16.568.399 илјади денари и истите претставуваат 86,76% од вкупно исплатените средства кон ЕЛС. Во структурата на тековните трансфери до ЕЛС

⁴⁰„Службен весник на Република Македонија” број 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15, 209/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 244/19

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

дотациите од ДДВ учествуваат со 11,60%, додека учеството на наменските дотации е 1,64%.

За наменското и законското користење на средствата од трансфери од Буџетот на РСМ и буџетите на фондовите до буџетот на општината, овластениот државен ревизор изразува мислење во поодделните ревизорски извештаи за единиците на локалната самоуправа и општинските јавни установи.

Трансфери од приходи од данок на додадена вредност

Дотациите до ЕЛС, согласно член 44 од Законот за извршување на буџетот за 2019 година, се средства од приходите од ДДВ и истите се трансферираат од Разделот на Министерство за финансии - Функции на државата, потпрограма Децентрализација, директно на сметките на општините.

Согласно членот 9 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, овие трансфери се обезбедуваат во висина од 4,5% од вкупно наплатениот ДДВ во претходната фискална година и истите се распоредуваат според критериумите утврдени во Уредбата на Владата на РСМ за методологијата за распределба на приходите од ДДВ⁴¹. За користењето на средствата добиени по овој основ општината одлучува самостојно.

Во Конечниот извештај за извршената ревизија на усогласеност на Основен буџет на РМ за 2018 година, овластениот државен ревизор извести за состојби поврзани со фиксниот дел и со критериумите утврдени во наведената уредба, кои остануваат непроменети и во 2019 година и тоа:

- 65% од средствата се распределуваат според бројот на жители, согласно податоците од последно извршениот попис на население во 2002 година објавени од Државниот завод за статистика иако бројот на населението претставува варијабилна категорија која се менува од година во година;
- 27% од средствата се распределуваат според вкупната површина на територијата на РСМ изразена во хектари согласно со утврдените граници на општините од органот надлежен за работите за премер и катастар, која се разликува од вкупната површина на државата објавена од страна на Државниот завод за статистика;
- 8% од средствата се распределуваат според бројот на населени места во РСМ утврдени согласно член 11 од Законот за територијална организација на локалната самоуправа во РСМ⁴².

Наведените состојби укажуваат дека применуваните критериуми за распределбата на средствата по основ на ДДВ, влијаат на висината на средствата кои реално треба да бидат трансферирани од Буџетот на РСМ до ЕЛС.

⁴¹ „Службен весник на Република Македонија” број 121/18

⁴² „Службен весник на Република Македонија” број 55/04, 12/05, 98/08, 106/08 и 149/14

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 57

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии, во координација со Владата на РСМ и другите надлежни институции, да преземат мерки и активности за преиспитување на податоците кои претставуваат основа за распределба на приходите од ДДВ до ЕЛС.

Наменска дотација

Наменската дотација се користи за финансирање на конкретна активност на општината. Овој вид на дотација општините ја користат строго наменски по проект и институција или програма со буџетската пресметка за следната година. Министерствата и фондовите кои го следат трошењето на средствата и ја одобруваат оваа дотација, можат и да ја запрат исплатата на средствата доколку констатираат неправилности во користењето на истата и за тоа да го известат Министерството за финансии.

Во текот на 2019 година распределени се наменски дотации по основ на:

- финансирање на пренесените надлежности во основното образование кои се насочуваат по општини во износ од 3.000 илјади денари, преку Министерството за образование и наука, согласно донесена Уредба⁴³ и
- дотации за плати и додатоци на плати за вработените во територијалните противпожарни единици во вкупен износ од 309.886 илјади денари. Почнувајќи од 2019 година, распределбата на средствата по општини се врши преку Министерството за одбрана, согласно донесена Уредба⁴⁴, додека во минати години истата е вршена преку Министерството за внатрешни работи. Истакнуваме дека во 2019 година, како и во претходните години, планираните средства за наменски дотации по овој основ не се искористуваат во целост и истите од страна на општините се вратени во Буџетот на РСМ.

Министерството за финансии во 2019 година нема добиено известување од ресорните министерства за утврдени неправилности при користењето на наменските дотации.

Блок дотација

Блок дотацијата е наменета за финансирање на надлежностите на општините од областа на културата, социјалната заштита и заштита на децата, образованието и здравствената заштита, преку конкретни програми. Во 2019 година по овој основ се исплатени 16.568.399 илјади денари, што претставува

⁴³ Уредба⁴³ за методологија за утврдување на критериуми за распределба на наменски дотации за основното образование по општини за 2019 („Службен весник на Република Македонија“ број 181/18)

⁴⁴ Уредба⁴⁴ за методологија за распределба на наменски дотации за плати и додатоци на плати за вработените во територијалните противпожарни единици за 2019 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 15/19)

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

86,76% од вкупниот износ на тековни трансфери до ЕЛС. Надлежните министерства и фондовите изготвуваат методологија за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите, која се базира на формула со користење соодветни показатели на потребите за секоја програма. Владата на РСМ за 2019 година има донесено Уредби за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите за финансирање на погоре наведените надлежности на општините, освен за финансирање на здравствената заштита.

Во 2019 година 87,24% од финансирањето на пренесените надлежности на општините и градот Скопје е извршен преку Министерството за образование и наука, додека 11,09% се извршени преку Министерството за труд и социјална политика и 1,67% преку Министерството за култура.

Со извршената анализа на податоците за трансферираните средства по основ на блок дотации, како и доставената евиденција за распределба на средствата од општинските буџети до крајните корисници, ревизијата ги констатира следните состојби:

- најголем дел, односно 80,8% од трансферираните средства се трансферирани за исплата на плата, за лица вработени во установите под надлежност на општините;
- кај 32 општини трансферираните средства од Буџетот на РСМ се во помал износ од средствата кои се трансферирани од општините до општинските корисници во 2019 година, додека кај 48 општини трансферираните средства се поголеми. На 31.12.2019 година на ниво на сите општини останале неискористени средства во износ од 108.306 илјади денари (1% од вкупно одобрените средства), кои како салдо на сметките на општините се пренесени како одобрени средства по соодветна програма за наредна година, иако согласно член 7 став 3 од Законот за буџетите неискористените одобрени средства со буџетот престануваат да важат на 31 декември во тековната фискална година.

Во 2017 година од страна на Министерството за локална самоуправа формирана е меѓуресорска работна група, задолжена за анализа на состојбите и редефинирање на критериумите за наменски и блок дотации за општините. Работната група има изготвено Извештај, со предлози за редефинирање на начинот на утврдување на критериумите за наменски и блок дотации на општините, кој во март 2020 година е доставен до Владата на РСМ на разгледување. Согласно извештајот и предлозите, Владата на РСМ ги задолжила надлежните министерства најдоцна до 30 јуни 2020 година да достават информација за реализација на истите, со акциски план за нивно спроведување. Со извршениот увид во уредбите за распределба на блок дотациите во 2020 година, донесени од страна на Владата на РСМ констатиравме дека само во Уредбата за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 59

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

блок дотации за јавните установи за деца – детски градинки и центри за ран детски развој во состав на јавни детски градинки по општини за 2020 година извршено е дополнување на критериумите за распределба и тоа блок дотацијата по општина да не биде помала од 350 илјади денари месечно, односно не смее да биде помала од потребните средства за исплата на плати и надоместоци од плати заклучно со состојбата на вработените од претходна година.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии, во соработка со надлежните министерства да продолжат со активностите за редефинирање на критериумите за распределба на средствата од блок дотациите.

➤ **Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините**

Согласно член 15 од Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа, Владата на РСМ има формирано Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините. Надлежност на Комисијата е да ја следи примената на критериумите, транспарентноста на процедурите и нивна доследна реализација при распределбата на средствата од дотациите, да изготвува извештаи за развојот на системот за финансирање на општините, со предлози за негово подобрување, да го следи наменското користење на дотациите, како и да дава мислење на Уредбата за методологија за распределба на приходите од ДДВ и на Уредбата за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите.

Со извршената ревизија констатиравме дека Комисијата не ја следи распределбата на средствата од дотации и транспарентноста на истата, како и наменското користење на дотациите, согласно утврдените надлежности, со што не обезбедува доволен придонес за развој на системот за финансирањето на општините.

Во рамки на утврдените надлежности, Комисијата има дадено мислење на Уредбата за методологија за распределба на приходите од ДДВ и на Уредбата за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите за 2019 година.

Исто така, Комисијата има изработено Годишен извештај за развојот на системот на финансирање на општините за 2017 година и Полугодишен извештај за првата половина од 2018 година, во кои се констатирани состојби и дадени се препораки за преземање на дополнителни мерки и активности за подобрување на системот за финансирање на општините. Дел од препораките се насочени кон потребата од зголемување на сопствените приходи кај општините, како и на реалното планирање на буџетот на истите. Со цел соодветно планирање на приходите на општините во 2018 година извршена е измена на членот 22 од Законот за финансирање на единиците за локална

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 60

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

самоуправа, согласно кој истите може да ги планираат сопствените приходи на основен буџет со пораст од најмногу 10% од просечно остварените приходи во последните три години, според податоците од трезорската евиденција, а во ноември 2019 година процентот е зголемен на 30%⁴⁵. Истакнуваме дека до денот на ревизијата, активностите за усвојување на наведените извештаи и доставување на истите до Владата на РСМ, сеуште не се завршени.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии, во соработка со надлежните органи, да преземат мерки и активности за реализација на законски утврдените надлежности на Комисијата.

4.3.2.6. Средства за отплата на главнина и каматни плаќања

За отплата на главнината и каматата за надворешниот и внатрешниот долг во 2019 година, планирани се средства во износ од 24.530.405 илјади денари од кои реализирани се 98%, односно 24.119.911 илјади денари. Расходите за главнина во тековната во однос на претходната година се намалени за 43% и тоа во најголем дел кај расходите за отплати кон други билатерални кредитори, кои во 2018 година беа значително зголемени поради предвремен откуп на дел од еврообврзницата издадена во 2015 година, со рок на достасување во 2020 година. Расходите за каматни плаќања се зголемени за 5%, што во најголем дел произлегува од зголемениот износ на каматни плаќања кон ММФ и кон други билатерални кредитори.

Средствата за отплата на главнина и камата во период 2017-2019 година се прикажани на следниот графикон:



Најголем дел од расходите (99,85% за каматни плаќања и 100% за главнина) се утврдени во Разделот 090.02 - Министерство за финансии - Функции на државата, во рамки на чиј буџет се опфатени и средствата за навремено сервисирање на обврските (отплата на камата и главнина) на државата по основ

⁴⁵ Закон за изменување на Законот за финансирање на ЕЛС (Службен весник на Република Северна Македонија број 244/19)

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 61

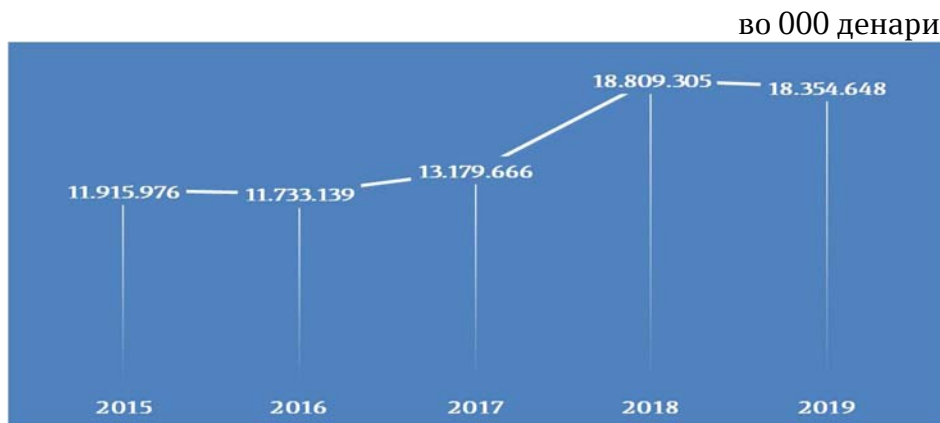
1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

на домашно и странско задолжување. Средствата за таа намена врз основа на член 22 од Законот за извршување на буџетот за 2019 година, а согласно одредбите од склучените договори и амортизационите планови за надворешно и домашно задолжување, се извршуваат без оглед на планираната буџетска алокација за оваа намена.

Подетално образложение за надворешното и домашното задолжување на РСМ, е дадено е во точка 6.2. од овој извештај.

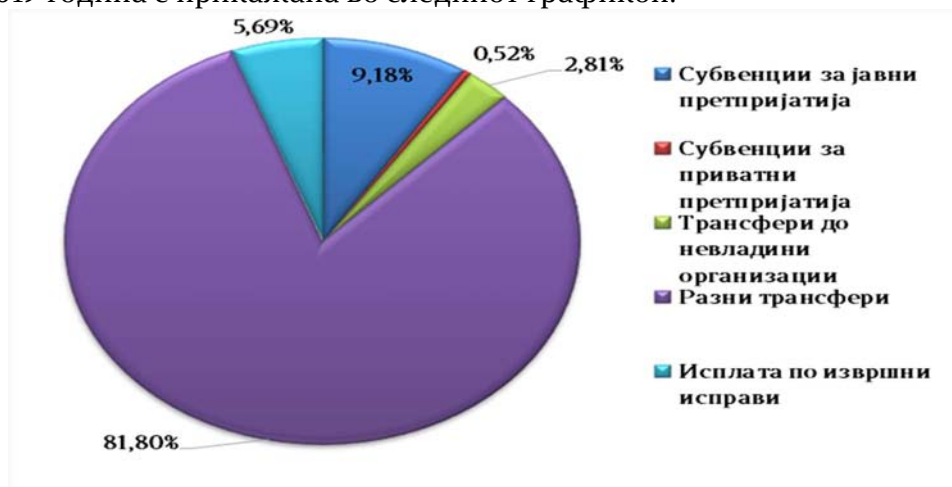
4.3.2.7. Субвенции и трансфери

Расходите за субвенции и трансфери во 2019 година се реализирани во вкупен износ од 18.354.648 илјади денари и истите во вкупно извршените расходи учествуваат со 12,08%. Во однос на 2018 година, овие расходи се помали за 2,42%. Трендот на движење на расходите за субвенции и трансфери во периодот 2015 – 2019 година е прикажан на следниот графикон:



Во рамките на овие расходи, вредносно најзначајни се расходите за разни трансфери, во износ од 15.014.112 илјади денари, кои претставуваат 81,8% од вкупните расходи за субвенции и трансфери.

Структурата на расходите за субвенции и трансфери во Основен буџет на РСМ за 2019 година е прикажана во следниот графикон:



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 62

➤ **Разни трансфери**

Од расходите за разни трансфери, во текот на 2019 година, извршени се исплати на средства за поддршка на земјоделството, привлекување на странски инвестиции и развој на слободна економска зона, поддршка на домашни гринфилд инвестиции, финансиска поддршка за технолошкиот развој на микро, мали и средни претпријатија, претседателски изборни активности во 2019 година, спроведување на владината мерка за враќање на 15% од ДДВ на граѓаните, субвенционирање на придонесите од задолжително социјално осигурување, стипендии, плаќања за сместување на ученици од средно образование и за сместување во студентските домови и друго.

➤ **Субвенции за јавни претпријатија**

Во рамките на извршените субвенции за јавни претпријатија во 2019 година трансферирани се средства во износ од 18.354.648 илјади денари (9,18% од вкупниот износ на субвенции и трансфери) и тоа за:

- финансирање на радиодифузната дејност во износ од 1.200.000 илјади денари, преку разделот на МИОА;
- субвенционирање на железничкиот сообраќај во износ од 430.010 илјади денари, преку разделот на МТВ и
- финансирање на надлежностите на МИА во износ од 55.000 илјади денари, преку разделот на СОЗР.

Финансирањето на МИА е воспоставена пракса, без законско уредување на начинот и нивните извори, со што се намалува транспарентноста на трошењето на средствата од Буџетот на РСМ.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за финансии, во координација со надлежните институции, да преземат мерки и активности за преиспитување на можноста за системско уредување на финансирањето на МИА, како новинарско-медиумски сервис од јавен интерес.

➤ **Трансфери за редовно финансирање на политичките партии**

Во 2019 година преку разделот на Министерство за правда, до политичките партии за годишно финансирање на политичките партии и за формирање на партиско-истражувачки центри исплатени се средства во вкупен износ од 315.334 илјади денари. Овие средства се за 12,28% повеќе во однос на 2018 година, што е резултат на зголемувањето на вкупните изворни приходи на Буџетот на РСМ.

Со извршениот увид во законската регулатива, како и во доставената документација и евиденција од Министерството за правда, кои се однесуваат на

распределбата на средствата за финансирање на политичките партии, ревизијата ги констатира следните состојби:

- распределбата на средствата за редовно финансирање на политичките партии за 2019 година е извршена врз основа на Решение⁴⁶ донесено од министерот за правда. Од планираните средства во износ од 304.083 илјади денари, на политичките партии кои ги исполниле законските услови за добивање на овие средства, исплатени се средства во износ од 289.212 илјади денари, додека остатокот на средства во износ од 14.871 илјади денари не е исплатен во тековната година, поради неисполнување на условите од останатите политички партии. Притоа, неисплатените средства во износ од 8.209 илјади денари се однесуваат на 7 политички партии кои се избришани од судскиот регистар на политичките партии. Ваквата состојба влијае на масата на парични средства за финансирање на редовното работење на политичките партии, поради не целосно обезбеди информации од страна на Министерството за правда за бројот на политички партии, пред носење на решението за распределба;
- во текот на 2019 година Министерството за правда нема извршено исплата на средства во износ од 6.332 илјади денари по основ на одлуки за измена на одлуките за запирање на исплата од 2015, 2017 и 2018 година за три политички партии, иако истите ги исполниле обврските врз основа на кои била изречена забраната, што влијае на нивното функционирање и реализација на надлежностите.

Наведените состојби во најголем дел се резултат на недоречености во законската регулатива, за кои овластениот државен ревизор детално известува во точка 7.2 од Извештајот.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството за правда да преземе мерки и активности, планирањето и исплатата на средства за редовно годишно финансирање на политичките партии да ги врши согласно реалниот број на политичките партии и реализираните обврски на истите.

4.3.2.8. Социјални бенефиции

Расходите за социјални бенефиции во 2019 година се реализирани во износ од 9.413.868 илјади денари и истите во вкупните расходи и одливи учествуваат со 6,20%. Социјалните бенефиции во однос на 2018 година се извршени во повисок износ за 1.169.454 илјади денари или 12,42%, имајќи ја предвид социјалната компонента на Буџетот за 2019 година. Расходите по наведениот основ се трансферираат до Министерството за труд и социјална политика.

⁴⁶ Решението за распоредување на средства за финансирање на политичките партии број 11-2779/1 од 27.05.2019 година

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 64

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

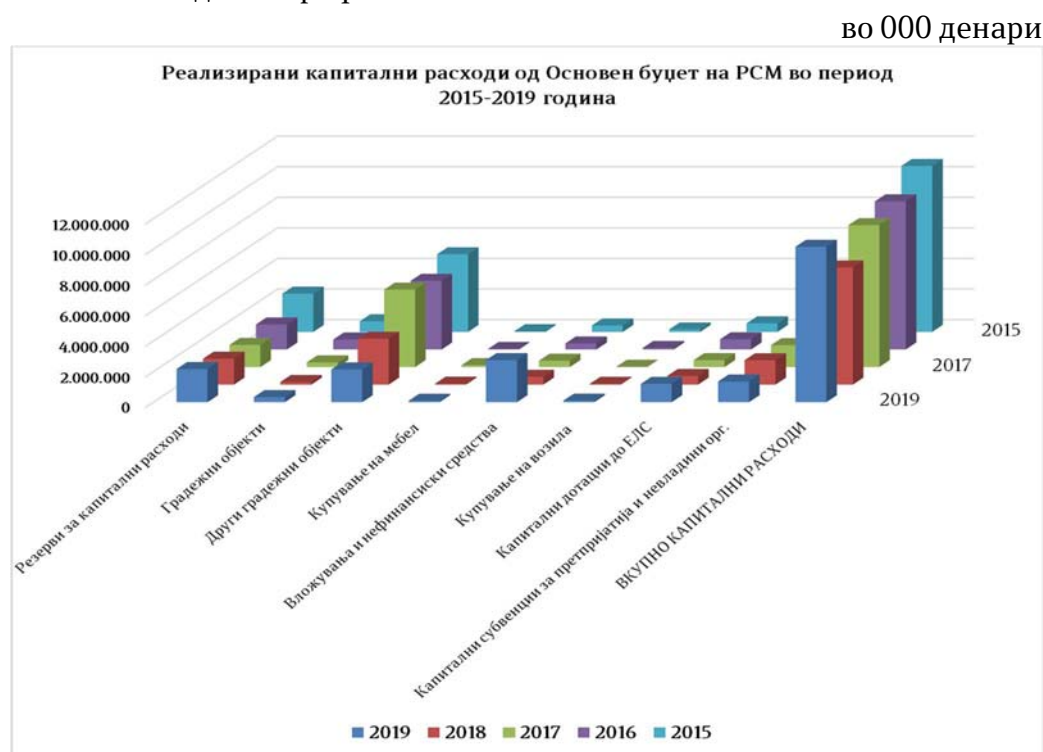
ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Најзначајно учество во социјалните бенефиции имаат расходите за социјална помош за семејства со 43,69% и расходите за социјална помош за деца со 41,45%. Наведените бенефиции се реализирани согласно Програмата за остварување на социјалната заштита за 2019 година и Програмата за развој на дејноста за заштитата на децата за 2019 година.

4.3.2.9. Капитални расходи

Во Основен буџет на РСМ за 2019 година евидентирани се капитални расходи во износ од 10.166.327 илјади денари, што претставува 6,69% од вкупните расходи на Основен буџет. Капиталните расходи во 2019 година се зголемени за 33% во однос на 2018 година, додека пак реализацијата на истите изнесува 86% од проектираниот износ за оваа намена.

Трендот на движење на капиталните расходи во период 2015-2019 година е прикажан на следниот графикон:



Со извршената анализа на капиталните расходи, констатиравме дека нема значајни отстапувања во апсолутниот износ на расходите во изминатиот петгодишен период, освен во 2018 година кога се забележува најмал износ на реализирани капитални расходи.

За периодот 2015-2019 година се забележува тренд на опаѓање кај расходите за други градежни објекти, а тренд на зголемување кај вложувањата во нефинансиски средства.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 65

Во структурата на капиталните расходи за 2019 година, најголемо учество во има во Вложувања и нефинансиски средства, од која најголем дел односно 75% се однесува на евидентирани расходи за акции и капитал во износ од 2.020 илјади денари, обезбедени со ребалансот на буџетот за 2019 година во разделот 04001 - Влада на РСМ. Врз основа на Одлука⁴⁷ на Владата на РСМ, со која се одобруваат средства за купување на делот на АД ГА-МА, Генералниот секретаријат на Владата на РСМ се задолжува средствата да ги уплати на посебна наменска сметка на АД НЕР Скопје. За уредување на односите помеѓу Владата на РСМ и АД НЕР, склучен е Договор за заем⁴⁸, за обезбедување средства за идна можна купопродажба на акции во АД ГА-МА Скопје. Согласно одредбите од Договорот, НЕР АД Скопје е задолжен по завршување на активностите за искористеноста на средствата да достави Извештај до Владата на РСМ. До моментот на извршување на ревизијата, таков извештај не е доставен до Владата.

Исто така, утврдивме дека во однос на 2018 година значајно е зголемувањето кај капиталните дотации до единиците на локална самоуправа за реализирање на повеќе проекти од областа на рамномерен регионален развој, подобрување на општинските услуги и инфраструктурата во општините за 111%. Намалување за 15,03% има кај ставката за капитални субвенции за претпријатија и невладини организации.

Ваквата распределба на средствата за капитални расходи се должи на утврдените стратешки цели на Владата на РСМ.

4.3.2.10. Средства од раздел Министерство за финансии – Функции на државата

Во Законот за извршување на Буџетот на РМ за 2019 година⁴⁹ уреден е начинот на користење на средствата од раздел 090.02 – Министерство за финансии – Функции на државата. Исплатата на средствата од овој раздел се врши врз основа на Одлуки на Владата на РСМ, без одобрување на финансиски план. Во случај кога Владата на РСМ одобрува средства од овој раздел на друг буџетски корисник, средствата се одобруваат со финансиски план (право на трошење) во разделот на буџетскиот корисник.

Во 2019 година, Владата на РСМ има донесено одлуки за одобрување на средства во вкупен износ од 374.740 илјади денари, од кои исплатени се средства во износ од 355.754 илјади денари. Во однос на 2018 година овие исплати бележат значително зголемување, за износ од 320.040 илјади денари, поради одобрени средства на Државната изборна комисија за спроведување на претседателските

⁴⁷ Одлука за одобрување на средства од Буџетот на РСМ за 2019 година, број 45-10225/1 од 18.12.2019 година

⁴⁸ Договор за заем помеѓу Владата на РСМ и АД за вршење на енергетски дејности НАЦИОНАЛНИ ЕНЕРГЕТСКИ РЕСУРСИ Скопје во државна сопственост, број 21-10777/1 од 25.12.2019 година

⁴⁹ „Службен весник на Република Македонија“ број 238/18

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

избори во април 2019 година. Имено, плаќањето на трошоците за објавено платено политичко рекламирање врз основа на доставена фактура од страна на радиодифузерите, печатените медиуми и електронски медиуми (портали), согласно член 76-д од Изборниот законик⁵⁰, требало да се врши преку посебна сметка на Министерството за финансии, со обезбедени финансиски средства од Буџетот на РСМ. Со измените и дополнувањата на Изборниот законик⁵¹ во февруари 2019 година, надлежноста е пренесена на Државната изборна комисија, поради што Владата на РСМ донела одлука за одобрување на овие средства како финансиски план на разделот на Државната изборна комисија.

Трендот на движење на исплатените средства по Одлуки на Владата на РСМ, во период од 2016 до 2019 година е прикажан на следниот графикон:



Со извршениот увид во донесените одлуки од страна на Владата на РСМ утврдивме дека директно на сметките на одделни корисници исплатени се средства во износ од 119.490 илјади денари или 33,58%, додека 236.264 илјади денари, односно 66,41% се одобрени како финансиски план (право на трошење) во раздел на буџетски корисник. Во завршната сметка за Буџетот овие исплатите не се прикажуваат како трошоци на буџетски корисник туку како расходи во целост на разделот Министерство за финансии - Функции на државата, што влијае на транспарентноста на трошењето на средствата по буџетски корисник.

Овластениот државен ревизор во извештаите од извршените ревизии во минати години, во континуитет известува за потребата од законското решение на користењето на средствата од разделот Министерство за финансии - Функции на државата како финансиски план (право на трошење) со кој се овозможува одобрување и исплаќање на средства за намени кои можат да бидат планирани

⁵⁰ „Службен весник на Република Македонија“ број 40/06, 127/06, 136/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/20, 32/14, 31/15, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 57/17, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18 и 208/18

⁵¹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 27/19

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 67

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

во фазата на изготвување на Буџетот на РСМ, во рамки на буџетите на одделните буџетски корисници.

Основна цел при подготвувањето и извршувањето на Буџетот на РСМ согласно член 3 од Законот за буџетите е транспарентност на сите фази на Буџетот на РСМ.

Препорака:

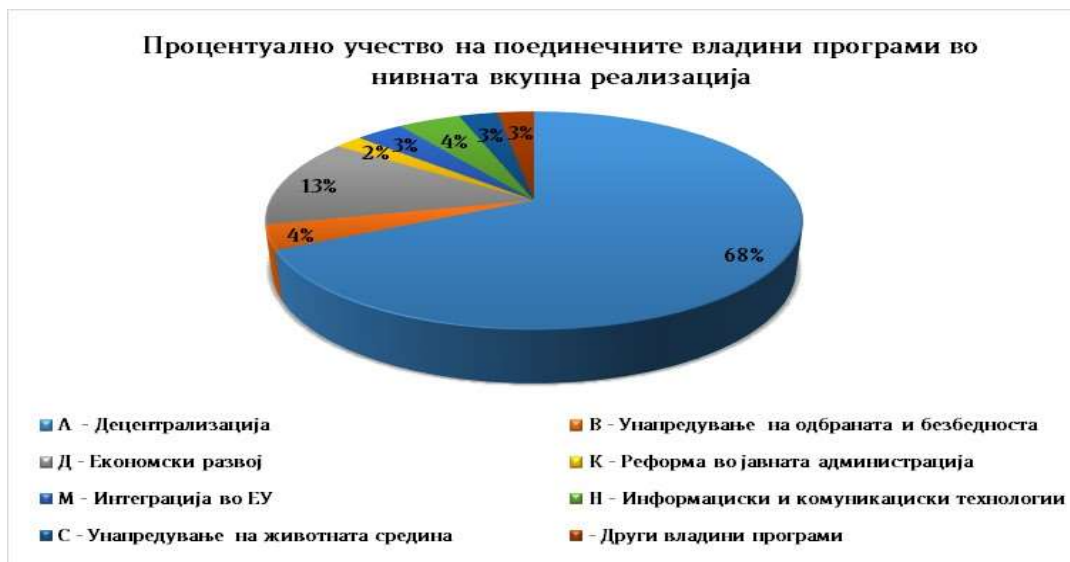
Одговорното лице на Министерството за финансии да преземе мерки и активности за одобрување на средствата во рамки на буџетите на одделните буџетски корисници за оние намени кои можат да бидат планирани во фазата на изготвување на Буџетот на РСМ.

4.3.2.11. Владини програми во Основен Буџет на РСМ за 2019 година

Владините програми и потпрограми ги рефлектираат активностите на Владата на РСМ кои се преземаат за реализација на стратешките приоритети. Средствата за финансирање на владините програми се обезбедуваат од основниот буџет, од донации и заеми од меѓународни финансиски институции. Овие средства се вклучени во буџетот на секој буџетски корисник одделно.

Во Основен буџет на РСМ за 2019 година, владините програми се проектирани во вкупен износ од 29.385.311 илјади денари, што претставува 18,75% од Основен буџет на РСМ. Реализација на владините програми во 2019 година е 95,85%. Во споредба со планираните владини програми за претходната година, средствата се зголемени за 13,56%.

Учеството на одделните владини програми во нивната вкупна реализација е прикажано на следниот графикон:



Со извршената анализа на податоците од трезорската евиденција, утврдивме дека 52,64% од средствата за владините програми или 14.826.197 илјади денари,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 68

се реализирани преку Министерството за образование и наука, врз основа на девет програми.

Со Буџетот на РСМ за 2019 година во рамки на постојните програми предвидени се три нови потпрограми и тоа:

- **Б5 – Субвенционирање на придонеси за поддршка на плати** во рамките на програма Б - Мерки за намалување на сиромаштијата.
Основна цел на оваа програма е подобрување на животниот стандард на работниците, преку обезбедување на средства за реализација на активни мерки за вработување, со опфат на различни целни групи кои потешко можат да се вклучат на пазарот на труд .
Во 2019 година истата е планирана во износ од 382.250 илјади денари, а реализирана во износ од 84.048 денари, односно 21,99% и истата е планирана со ребалансот на Буџетот на РСМ за 2019 година, донесен во октомври 2019 година;
- **С4 – Програма за намалување на аерозагадувањето** во рамките на програмата С – Унапредување на животната средина.
Во насока на заштита и унапредување на животната средина, обезбедени се средства кои ќе се искористат за замена на постоечките нееколошки системи за греење и набавка на прочистувачи на воздух за градинки, основни и средни училишта, здравствените и административни објекти во најзагадените градови, како и набавка на високо ефикасни инвертер клима уреди во износ од 741.000 илјади денари и истите се реализирани со 98,61%;
- **К6 – Реформа во јавната администрација** во рамките на програмата К – Реформа во јавната администрација.
За јакнење на капацитетот на јавната администрација и формирање на ефикасна државна администрација оспособена за успешна имплементација на интеграционите процеси во НАТО и ЕУ, а со цел ефикасно управување со буџетските средства, ЕУ фондовите како и имплементација на ефикасни контролни механизми за нивно менаџирање, Владата за прв пат во 2019 година преку оваа потпрограма обезбедила средства во износ од 55.336 илјади денари. Реализирани се 75,12%, во најголем дел преку Министерството за информатичко општество и администрација.

4.3.2.12. Развојни потпрограми во Основен буџет на РСМ за 2019 година

Преку развојните потпрограми се финансираат капиталните проекти во државата и истите ја преставуваат развојната компонента на Буџетот на РСМ. Средствата за финансирање се обезбедени од сметката на основниот буџет, сметката на донации, заеми и од самофинансирачки активности.

Развојните потпрограми според програмската класификација се поделени на:

- развојни потпрограми кои се составен дел на владините програми и

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 69

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

- развојни потпрограми кои се составен дел на буџетските програми.

Владините развојни потпрограми во Основен буџет на РСМ се проектирани во вкупен износ од 5.078.804 илјади денари или 58% од вкупните развојни потпрограми, од кој реализиран е износ од 4.245.344 илјади денари. Истите во однос на претходната 2018 година се зголемени за 20,76%.

Буџетските развојни потпрограми во Основен буџет на РСМ се планирани во износ од 3.736.292 илјади денари и истите учествуваат со 42% во вкупните развојни потпрограми. Овие потпрограми се реализирани во вкупен износ од 3.221.535 илјади денари или 86% од планираниот износ.

Развојните потпрограми во најголем дел се реализираат, преку капиталните расходи од буџетот, за финансиска поддршка на руралниот развој, инвестициски вложувања по проекти за водоснабдување, одведување на отпадни води, гасификација, капитални инвестиции за подобрување на здравствениот, образовниот и социјалниот систем, земјоделството, спортот, руралниот развој, инвестирања во правосудството, јавниот ред и безбедност, одбраната како и за изградба и реконструкција на згради на државни органи, објекти и инфраструктура.

Износот на планирани и реализирани развојни потпрограми, за период од 2015 до 2019 година е прикажан на следниот графикон:



Констатиравме тренд на намалување на планираните средства на развојните програми и нивната реализација, при што обезбедените средства во 2019 година се намалени за 46%, во однос на 2015 година, што укажува на континуирано намалување на развојната компонента на Основен буџет на РСМ.

Истакнуваме дека за наменското и законското користење на расходите, овластениот државен ревизор известува со одделните извештаи кај буџетските корисници од централната власт, фондовите, единиците на локална самоуправа

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 70

и општинските јавни установи. Мислењата односно заклучоците за реализацијата на владините програми овластениот државен ревизор ги изразува во ревизорските извештаи при вршење на ревизија на одделните буџетски корисници.

4.4. Трезорска сметка и евиденција

Во конечните извештаи за извршените ревизии на Основен буџет на РСМ од минати години, овластениот државен ревизор во континуитет известува за начинот на функционирање на трезорската сметка. Со анализа на податоците од информациониот систем, констатиравме дека и во текот на 2019 година трезорската сметка продолжува да функционира преку две бази на податоци, од кои се користат податоци за:

- буџетското сметководство на Основен буџет, преку апликативен софтвер за сметководствена евиденција на приходите и расходите, побарувањата и обврските, од кој се изработува интегриран заклучен лист и финансиските извештаи на Основен буџет и
- за изработка на завршната сметка на Централен буџет на РСМ.

Во податоците искажани во буџетското сметководство и податоците од информациониот систем, утврдените отстапувања кај одделни расходни и приходни ставки произлегуваат од поврат на погрешно или повеќе уплатени средства во Основен буџет, како и од извршени прекнижувања помеѓу ставките. Воспоставените контроли на информациониот систем ги покриваат ризиците во функционирањето и управувањето на трезорската сметка во однос на целосноста и точноста во евидентирањето на приходите и приливите и расходите и одливите на средства во Основен буџет на РСМ.

5. Ревизорски заклучок

Врз основа на извршената ревизија утврдивме дека освен за ефектите на прашањата изнесени во точка 4.1., постапката на подготовка и донесување на Буџетот на РСМ се спроведува во согласност со законската регулатива. Во делот на планирањето и извршувањето на расходите и другите одливи и планирањето и остварувањето на приходите и другите приливи, освен за ефектите изнесени во точка 4.2., состојбите се во согласност со износите и намената утврдена во одобрените буџети на одделните буџетски корисници. Воспоставената евиденција, контрола и размена на податоците за дел од капиталните и даночните приходи, како јавни приходи на Буџетот на РСМ, изнесени во точка 4.3., се состојби кои имаат влијание врз навременоста, точноста и целосноста на планирањето и реализацијата на овие приходи. Воспоставените контролни постапки, освен за состојбите изнесени во точка 4.3. и 4.4., овозможуваат спречување или откривање на грешки на ИТ системите во Царинската управа на РСМ, УЈП и трезорската сметка и евиденција.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 71

6. Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет

6.1. Побарувања за дадени краткорочни кредити и позајмици, краткорочни и долгорочни пласмани и други побарувања

Овластениот државен ревизор во извештаите од минати години во континуитет известува за состојбата на искажаните побарувања настанати по основ на платени краткорочни кредити, пласмани, позајмици на трговски друштва, јавни претпријатија, буџетски корисници и на единиците на локалната самоуправа од страна на државата. Најголем дел од искажаните побарувања се однесуваат на пренесени салда од минати години и истите се без значајни промени во 2019 година.

Со извршената анализа на расположливата документација, ги утврдивме следните состојби:

- во Билансот на состојба искажани се побарувања во износ од 531.555 илјади денари по основ на активирани гаранции, дадени како обезбедување од МФ за **склучени договори за кредити помеѓу комерцијални банки и тутунски комбинати**. Поради ненавремена наплата на доспеаните обврски од тутунските комбинати, во периодот 2002-2003 година гаранциите се активирани. МФ преку Државното правобранителство на РСМ има поведено судски/извршни постапки кои се правосилно завршени во корист на државата, од кои дел се наплатени во стечајни постапки во минати години, над дел од должниците отворени се стечајни постапки, и за дел преземени се дејствија за впаричување на имотот на должниците во согласност со закон⁵²;
- РСМ во 2000 година има склучено **Договор за заем со ЕБОР**, согласно кој крајни корисници на кредитот се јавни претпријатија од РСМ и општините како нивни гаранти. Поради неисполнување на обврските, во периодот од 2005 до 2009 година РСМ преку МФ извршила плаќање на обврските спрема ЕБОР. Заради наплата на овие побарувања, МФ има склучено спогодби за регулирање на начин на исплата на долгот со јавните претпријатија и општините. Во текот на 2019 година извршена е наплата од еден корисник во висина од 83.615 илјади денари.

На ден 31.12.2019 година, по овој основ искажани се ненаплатени побарувања во вкупен износ од 326.322 илјади денари;

- искажани се побарувања за издадени гаранции во минати години за склучени **договори за кредити на трговски друштва и јавни претпријатија** кои заклучно со 31.12.2019 година се во вкупен износ од 2.856.189 илјади денари.

⁵²Закон за заклучување на стечајните постапки отворени согласно Законот за присилно порамнување, стечај и ликвидација и Законот за стечај (“Службен весник на Република Македонија” број 12/2014, Одлука на Уставен суд („Службен весник на Република Македонија, број 73/16) и Одлука на Уставен суд („Службен весник на Република Македонија, број 203/16)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 72

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Во текот на 2019 година овие побарувања се зголемени за 487.361 илјади денари, за извршено плаќање на дел од долгот од страна на МФ кон ЕБОР, за проекти во железничката инфраструктура како и на пресметаната законска камата, а намалени се за износ од 107.394 илјади денари за долг по кредити од едно јавно претпријатие⁵³ и спогодбата⁵⁴. Останатиот дел од долгот ЈСП месечно го отплаќа кон МФ, согласно утврдената динамика договорена во наведениот Анекс, по кој основ во 2019 година остварен е вкупен приход од 16.397 илјади денари;

- искажани се побарувања од претпријатија во вкупен износ од 2.124.992 илјади денари, кои во 2019 година се зголемени за износ од 1.296.671 илјади денари. Најголем дел од наведените побарувања во износ од 1.807.446 илјади денари се по основ на Договор за заем наменет за финансирање на проектот “Гасификација на Република Македонија–фаза 1–делница Штип – Неготино – Битола и делница Скопје – Тетово - Гостивар“⁵⁵;
- евидентирани се побарувања во износ од 19.059 илјади денари од банка која е ликвидирана, која состојба нема промени повеќе години;
- МФ во периодот 1999-2000 година има склучено повеќе договори со комерцијалните банки за пласирање на средства кон крајни корисници по основ на комисионо работење. На ден 31.12.2019 година по овој основ, искажани се побарувања во вкупен износ од 877.222 илјади денари, главница во износ од 410.089 илјади денари и камата (редовна и затезна) во износ од 467.133 илјади денари;
- искажани се побарувања од Македонска банка за поддршка на развојот во износ од 92.832 илјади денари, согласно склучен Договор за порамнување од 26.02.2003 година за даден долгорочен кредит од МФ за кредитирање на повратници од Германија и мали и средни трговски друштва. Отплатата се врши согласно предвидената динамика;
- побарувања од Македонска банка за поддршка на развојот по основ на склучени договори со МФ за користење на кредити за мали бизниси - самовработување во износ од 771.556 илјади денари, кои се пласирани во периодот 2007-2009 година. Наведената состојба е непроменета како и во минати години, односно не е извршена наплата на средства по овој основ;
- со цел надминување на состојбата на привремен недостиг на парични средства на општините, одобрени им се краткорочни и долгорочни позајмици. Вкупниот износ на побарувања по овој основ, заклучно со 31.12.2019 година изнесува 70.507 илјади денари од 14 општини, од кои краткорочните позајмици се во вкупен износ од 38.250 илјади денари додека долгорочните позајмици се во вкупен износ од 32.257 илјади денари.

⁵³ Анекс број 1 кон Спогодба за регулирање на начин на исплата на долг бр.11-2192/1 од 27.05.2015 година склучен на ден 24.04.2018 година број 11-3038/1 од 26.04.2018 година

⁵⁴ Спогодба за регулирање на начин на исплата на долг бр.11-2192/1 од 27.05.2015 година

⁵⁵ Службен весник на Република Македонија број 193/15

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 73

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Согласно добиените информации, неажурноста на враќање на одобрените позајмици од страна на општините е резултат на недостиг на доволно расположливи средства. МФ до општините континуирано доставува ургенции за измирување на обврски;

- согласно закон⁵⁶ од 1993 година, уредено е прашањето за правното наследство на РСМ во членството во Светска банка, Меѓународната финансиска корпорација, Меѓународното здружение за развој и Мултилатералната агенција за гарантирање на инвестициите. По основ на вложувања на потребни средства за исполнување на обврските на РСМ за акциите од акционерскиот капитал на наведените институции, како долгорочни пласмани, заклучно со 31.12.2019 година трансферирани се вкупно 1.546.370 илјади денари и

- средства во износ од 864.388 илјади денари кои се однесуваат на вложување во почетниот капитал во Македонска банка за поддршка на развојот (МБПР), формирана со посебен закон⁵⁷, во соработка со Германската развојна банка.

Имајќи во предвид дека поголем дел од погоре наведените побарувања потекнуваат од минати години, почнувајќи од 1998 година, истакнуваме дека МФ се соочува со отежната наплата на истите, што влијае на планирањето на буџетот на државата, како и на приливот по овој основ во Буџетот на РСМ.

Ревизијата е на мислење дека потребно е раководните органи на министерството во соработка со надлежните органи и правните лица/банките кои ги имаат пласирано средствата, да преземат активности во насока на анализа и проверка на статусот на субјектите, корисници на средствата кои имаат обврска за враќање на погоре наведените средства, со цел утврдување на фактичката состојба на побарувањата за кои постои реална можност за наплата. По извршената анализа и добиените податоци, потребно е да се преземат поинтензивни мерки за наплата на побарувањата, имајќи ги во предвид роковите на доспеаност и можност за нивна наплата.

Истакнуваме дека МФ, со цел сметководствено усогласување и потврдување на состојбата на дел од наведените побарувања (комисиони кредити), има доставено барање за податоци со состојба на 31.12.2019 година до комерцијалните банки за потврдување на состојбата на истите во нивните евиденции, како и за статусот на поведените стечајни постапки, по кои е добиен одговор од една банка со доставена информација за статусот на побарувањата и на стечајните постапки.

⁵⁶ Закон за правното наследство на Република Македонија на членството во Меѓународната банка за обнова и развој, Меѓународната финансиска корпорација, Меѓународното здружение за развој и мултилатералната агенција за гарантирање на инвестициите и за ефектуирање на членството на Република Македонија во Европската банка за обнова и развој („Службен весник на Република Македонија“ број 23/93 година)

⁵⁷ Закон за Македонска банка за поддршка на развојот („Службен весник на Република Македонија“ број 105/09)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 74

6.2. Задолжување во земјата и во странство

Согласно Законот за јавен долг⁵⁸, задолжување е постапка за создавање на финансиски обврски со склучување на договор за заем и/или издавање на должнички хартии од вредност издадени од државата или општината, општината во градот Скопје и Градот Скопје. Задолжувањето може да се изврши во земјата и во странство и може да биде изразено во домашна и во странска валута. Сервисирање на долг се сите плаќања по основ на пристигната камата и главнина кои произлегуваат од долг создаден согласно одредбите Законот за јавен долг.

Јавниот долг се дефинира како збир на државниот долг и долгот на јавните претпријатија основани од државата или од општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и трговските друштва кои се во целосна или во доминантна сопственост на државата или на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје.

Истакнуваме дека согласно извршените измени и дополнувања на Законот за јавен долг во мај 2019 година, во пресметката на јавниот долг се вклучува и негарантираниот долг.

Трендот на учеството на државниот и јавниот долг во БДП за период 2010-2019 година е прикажано на следниот графикон:



Во име на РСМ договор за заем склучува Владата на РСМ, а во нејзино име договорот го потпишува министерот за финансии.

Владата на РСМ средствата обезбедени со договор за заем може да ги препозајми само на носители на јавен долг. По спроведување на законски утврдената процедура за задолжување, министерот за финансии во име на

⁵⁸ “Службен весник на Република Македонија” број 62/05; Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.149/06; 137/06; 88/08; 35/11; 39/14 и “Службен весник на Република Северна Македонија” број 98/19

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 75

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Владата склучува договор за препозајмување со носителите на јавен долг, во кој се дефинираат условите под кои се позајмуваат средствата од заемот.

Со извршените измени и дополнувања на Законот за јавен долг во мај 2019 година, уредено е дека Министерството за финансии изготвува Стратегија за управување со јавен долг за среднорочен период од три години, која ја донесува Владата, на предлог на министерот за финансии, најдоцна до 31 мај во тековната година за наредниот тригодишен период. Стратегијата за управување со јавен долг ќе вклучува утврдување на висината на износот (лимитот) на јавниот долг на среден рок, максималниот износ на нето задолжување во првата година за која се однесува стратегијата, максималниот износ на новоиздадени државни гаранции во првата година за која се однесува стратегијата и структурата на државниот долг.

Поради состојбата предизвикана од глобалната пандемија на вирусот COVID-19, одложена е изработката на Фискалната стратегија на РСМ за 2021-2023, како и донесувањето на Стратегија за управување со јавен долг за наведениот период.

6.2.1. Долгорочно задолжување

Во Основен буџет на РСМ на 31.12.2019 година евидентирани се обврски по основ на долгорочно задолжување во земјата и во странство во вкупен износ од 248.654.234 илјади денари и тоа:

- 172.033.559 илјади денари од повлечени средства од странски кредитори;
- 73.283.730 илјади денари од издадени долгорочни хартии од вредност - државни обврзници;
- 2.297.627 илјади денари од обврзници за денационализација и
- 1.039.318 илјади денари од обврзница за селективни кредити.

6.2.1.1. Надворешно задолжување

Обврските за повлечени средства во текот на 2019 година, по основ на донесени закони /склучени договори за задолжување кај странски кредитори - надворешно задолжување во вкупен износ од 9.889.370 илјади денари се прикажани во следната табела:

во 000 денари

Обврски за повлечени средства во текот на 2019 година, по основ на надворешно задолжување	
ИБРД - Проект за подобрување на општински услуги 2	358.394
Проект за водовод и канализација на општината фаза 1	25.833
Проект за развој на вештини и иновации	226.185
ЕБРД-Проект за рехабилитација на железничка пруга делница Куманово - Бељаковци	611.934
ИБРД - Проект за подобрување на општински услуги 2	185.782
Унапредување на социјалните услуги во Македонија	79.932

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 76

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

ИБРД-Проект за олеснување на трговија и транспорт во Западен Балкан	4.029
ИБРД-Проект за развојни политики за јавни финансии и конкурентност	7.687.910
ИБРД-Проектот за изградба на фискултурни сали“- 9 транша од Рамковен договор	77.610
ЦЕДБ - Проект за изградба на фискултурни сали во основни училишта и рехабилитација на основни и средни училишта 8 транша	293.874
ЦЕДБ - Проект за домување на социјално ранливи групи 7 транша	309.948
ЦЕДБ - Проект за изградба на фискултурни сали 10 транша	27.939
ВКУПНО:	9.889.370

6.2.1.2. Домашно задолжување

Во структурата на долгорочно задолжување во земјата, влегуваат обврските по основ на издадени:

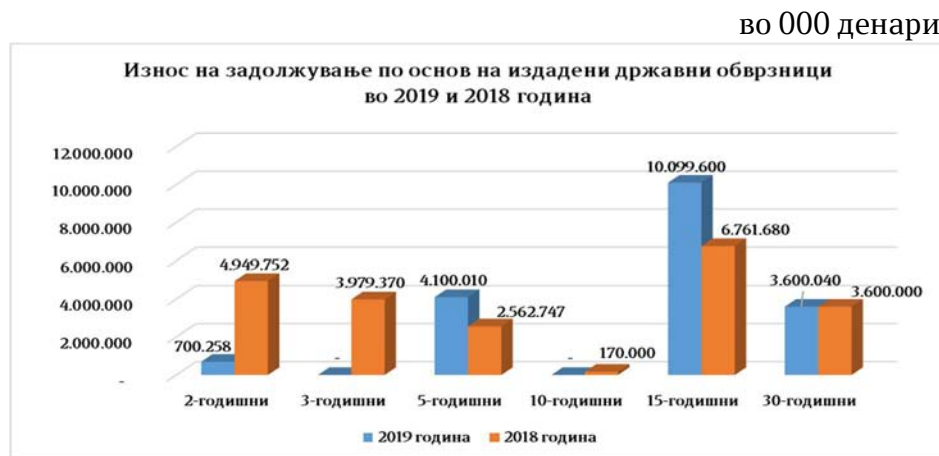
- континуирани државни хартии од вредност - долгорочни државни обврзници и
- структурни обврзници:
 - обврзници за денационализација и
 - обврзница за селективни кредити.

➤ **Долгорочни државни обврзници**

Во текот на 2019 година, издадено 2, 5, 15 и 30-годишни државни обврзници, по кој основ евидентирана е обврска во износ од 18.499.907 илјади денари, што е за 16% помал износ на задолжување со издадени државни обврзници во однос на 2018 година.

Констатиравме дека во 2019 година издадени се вкупно 21 државни обврзници, односно околу половина од бројот на издадени државни обврзници во 2018 година (51%). Во структурата на издадени државните обврзници во 2019 најголемо учество по број на издадени обврзници има 15 годишната државна обврзница (52%).

Реализираниот износ (евидентирани обврски) на државни обврзници во 2019 и 2018 година, по рочности е прикажан во следниот графикон:



Ревизорски тим:

- _____
- _____
- _____
- _____

Овластен државен ревизор 77

Најголемо намалување во 2019 во однос на 2018 година има кај 2-годишните и 3-годишните државни обврзници. Ваквата состојба укажува на спроведување на политика за издавање на државни обврзници со подолги рочности, што е предвидено и во Фискалната стратегија на РСМ за 2019-2020, со цел оптимизација на исплатите и намалување на ризикот за рефинансирање.

По основ на издадени државни обврзници во минати години, исплатени се доспеани обврски во износ од 9.775.778 илјади денари.

➤ **Обврзници за денационализација**

Согласно Законот за издавање на обврзници на РСМ за денационализација⁵⁹, РСМ почнувајќи од 2002 година, еднаш годишно врши емисија на обврзници за денационализација, а Владата на РСМ со одлука годишно го утврдува износот на обврзниците за денационализација кои се издаваат. Со измена на наведениот закон во 2017 година, рокот за издавање на истите се пролонгира до 2020 година.

Во мај 2019 година издадена е Осумнаесеттата емисија на обврзници за денационализација, согласно Одлука⁶⁰ на Владата на РСМ, со која извршена е емисија на обврзници за денационализација во износ од 6.500.000 евра, за правосилни решенија од 01.01.2018 до 31.12.2018 година, со кои како надомест се дадени обврзници. На обврзниците се пресметува камата во висина од 2% годишно, а номиналната вредност и каматата се отплатуваат во период од 10 години. Првата рата за отплата на оваа емисија достасува на 01 јуни 2020 година, а отплатата на номиналната вредност и каматата завршуваат заклучно со 01 јуни 2029 година. По основ на оваа емисија на обврзници, во Буџетот на РСМ во 2019 година евидентирана е обврска за главнина во износ од 329.025 илјади денари.

По основ на оваа емисија на обврзници, во Буџетот на РСМ во 2019 година евидентирана е обврска за главнина во износ од 329.025 илјади денари, додека обврската по основ на доспеани обврзници за денационализација во 2019 година е намалена за 539.099 илјади денари.

➤ **Обврзница за надоместување на селективни кредити**

Обврзницата за надоместување на селективни кредити на Народна банка на РСМ е издадена во 1995 година, со Закон за санација и реконструирање на дел од банките на Република Македонија⁶¹. Оваа обврска во номинален износ од

⁵⁹„Службен весник на Република Македонија“ број 37/02, 89/08, 161/09, 6/12, 104/13, 33/15 и 161/17

⁶⁰ Одлука за Осумнаесетта емисија на обврзници за денационализација („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 94/19)

⁶¹„Службен весник на Република Северна Македонија“ број 14/95, 17/96, 36/97, 20/98, 31/03 и 55/13

1.039.318 илјади денари, треба да се исплати на 1 април 2020 година, а на истите не се пресметува камата.

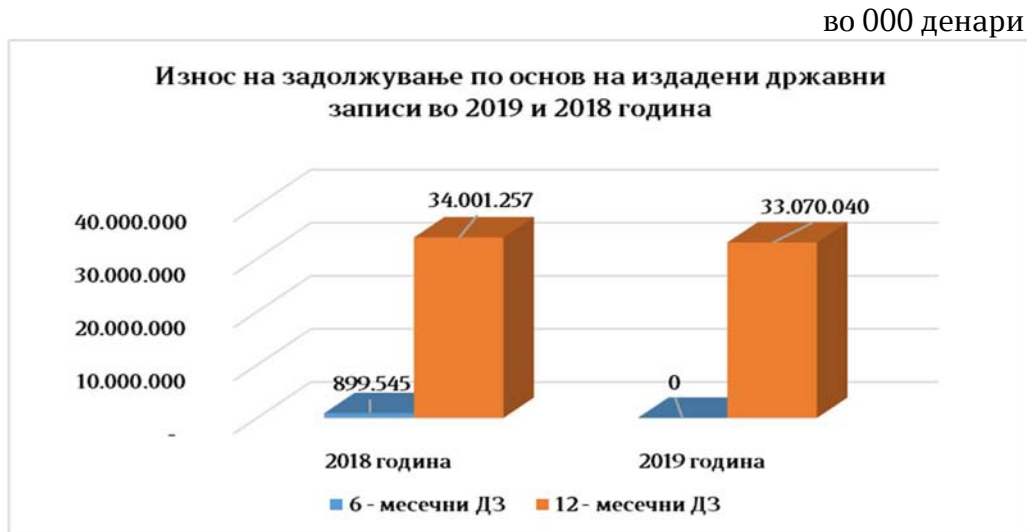
Истакнуваме дека со донесување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за санација и реконструирање на дел од банките на Република Македонија за време на вонредна состојба⁶² од страна на Владата на РСМ, рокот за отплата на главницата на обврзницата за надоместување на селективните кредити на Народна банка на РСМ се поместува, односно истата ќе се изврши на 1 април 2021 година.

6.2.2. Краткорочни обврски по основ на хартии од вредност

Во Основен буџет на РСМ на 31.12.2019 година обврските за краткорочно задолжување во земјата изнесуваат 33.070.040 илјади денари, по основ на издадени а не доспеани 12-месечни државни записи (приливот на средства образложен во точка 4.3.2.5.).

По основ на издадени краткорочни државни записи во 2019 година евидентирана е вкупна обврска во износ од 33.070.057 илјади денари (главнина во износ од 32.832.378 илјади денари, камата во износ од 237.662 илјади денари и курсни разлики во износ од 17 илјади денари). За наведениот износ издадени се деветнаесет 12-месечни државни записи, што е за 32% помалку во однос на бројот на издадени државни записи во 2018 година.

Реализираниот износ (евидентирани обврски) на државни записи во 2019 и 2018 година по рочности е прикажан во следниот графикон:



Како и кај државните обврзници, така и кај државните записи се забележува дека во 2019 година тенденцијата е издавање на краткорочни државни хартии од вредност со максимална рочност, односно 12-месечни државни записи.

⁶²„Службен весник на Република Северна Македонија“ број 82/20

Во текот на 2019 година, по основ на достасани државни записи обврската е намалена за износ од 32.648.847 илјади денари, а се однесува за издадени државни записи во 2018 година кои достасуваат за исплата во 2019 година.

6.3. Евиденција на обврските

➤ Упатство за трезорско работење

Согласно член 45 од Законот за буџети, буџетските корисници и единките корисници на централната власт се должни да ги пријавуваат преземените обврски заради нивно евидентирање во единствената база на податоци за преземени обврски во трезорот. Евиденцијата е регулирана со Упатство за начинот на трезорско работење⁶³, согласно кое буџетските корисници ги пријавуваат преземените повеќегодишни обврски и преземените обврски за тековната година. По истекот на секоја фискална година, буџетските корисници вршат промена и истите ги пријавуваат за пренесување во наредните години. Трезорскиот информационален систем не располага со податоци за состојбата на пријавените преземени обврски на буџетските корисници на ден 31 декември, по истекот на годината за која се однесуваат, со образложение дека податоците за состојбата на пријавените преземени обврски на буџетските корисници се менува секојдневно, со секоја доставена пријава.

Вака уредениот систем на евидентирање (пријавување и одјавување) на тековните и повеќегодишните обврски од страна на буџетските корисници не овозможува целосни и точни податоци за искажување на обврските во финансиските извештаи, поради што ревизијата смета дека Министерството за финансии треба да ја преиспита можноста за надградба на трезорскиот информационален систем

➤ Електронски систем за пријавување и евиденција на обврските

Министерството за финансии, согласно Закон за пријавување и евиденција на обврски⁶⁴, од мај 2018 година, на својата веб страна на квартална основа објавува збирни извештаи⁶⁵ за пријавени обврски од страна на субјектите. Согласно овој закон, пријавувањето и евидентирањето на преземени, а недоспеани обврски и на доспеани, а неплатени обврски, се однесува на органите на државната власт, ЕЛС, установите и институции кои вршат дејности од областа на културата, образованието, здравството, детската, социјалната заштита, како и други дејности од јавен интерес утврден со закон основани од РСМ или ЕЛС, а дополнително и на јавните претпријатија, трговските друштва, заводите,

⁶³ „Службен весник на Република Македонија“ број 219/18

⁶⁴ Службен весник на Република Македонија број 64 од 11.04.2018 година

⁶⁵ Извештај за пријавени обврски според вид на расход, Извештај за пријавени обврски по субјекти, Извештај за пријавени обврски по групи на субјекти и Извештај за пријавени обврски според вид на расход

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 80

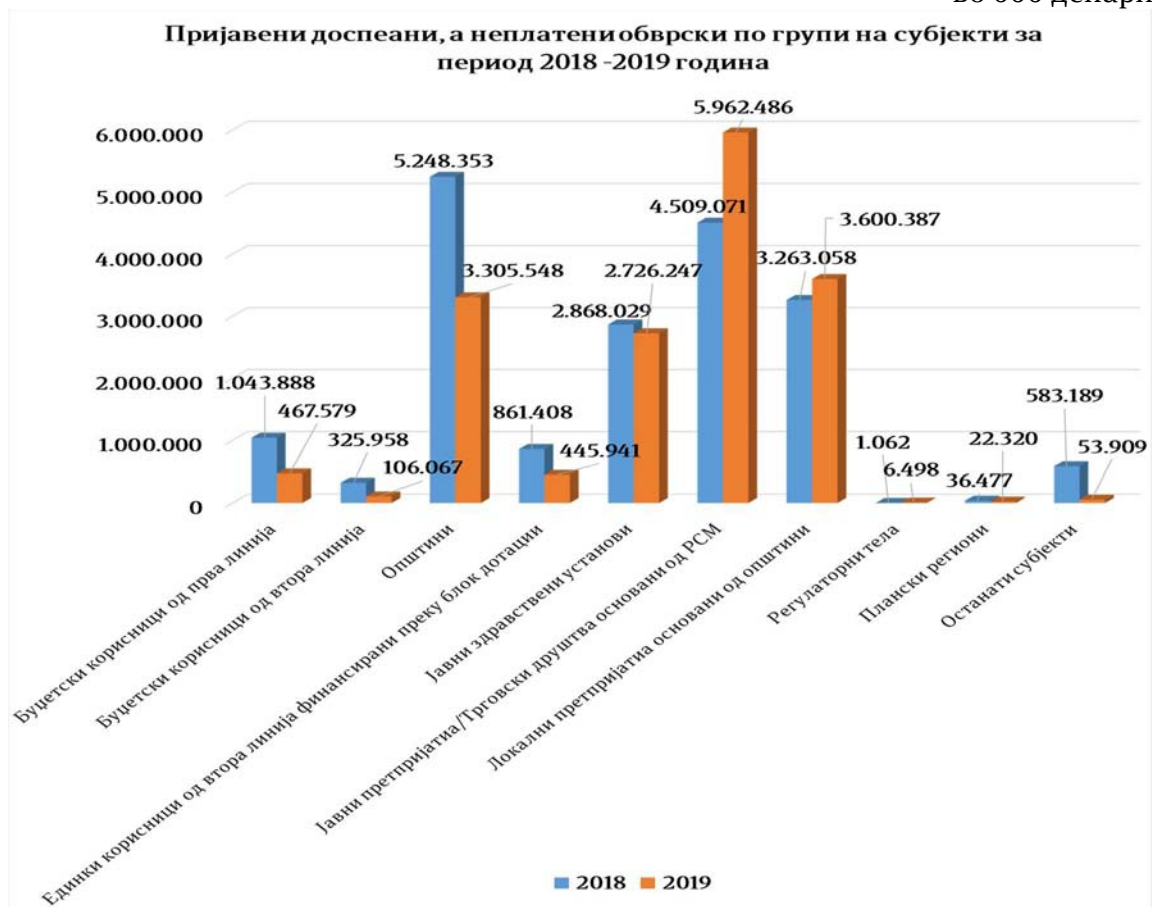
ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

агенции, фондовите и други правни лица чиј основач е РСМ или ЕЛС, кои согласно член 45 од Законот за буџетите немаа обврска да ги пријавуваат преземените обврски заради нивно евидентирање во единствената база на податоци за преземени обврски во трезорот.

Субјектите согласно членот 9 од законот, се должни на месечна основа преку Електронски систем за пријавување и евиденција на обврските (ЕСПЕО) до Министерството за финансии да ги пријавуваат обврските согласно нивната сметководствена евиденција, најдоцна до десетти во месецот, за претходниот месец.

Од извршената анализа на извештаите за пријавени обврски заклучно со декември 2019 година, ревизијата констатира дека од вкупно 1.409 субјекти, во ЕСПЕО податоци имаат доставено 1.047 субјекти и тоа доспеани, а неплатени обврски во вкупен износ од 16.696.982 илјади денари, што е за 2.043.511 илјади денари (11%) помалку, во однос на доспеаните а неплатени обврски во 2018 година. Најголемо учество во вкупните обврски имаат јавните претпријатија и трговските друштва основани од РСМ со 37,71%, како и општините со 19,80%, а најмало учество имаат регулаторните тела со 0,04%. Состојбата со пријавените доспеани, а неплатени обврски по групи на субјекти за 2018 и 2019 година се прикажани на следниот графикон:

во 000 денари



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 81

Податоците за неподмирени, а доспеани обврски на буџетските корисници се прикажуваат при известувањето за реализацијата на буџетот на државата, како дел од Завршната сметка на Буџетот на РСМ, во кој се содржани податоци од Извештајот за пријавени обврски.

Надзор над пријавените обврски од страна на субјектите, односно дали износот што е пријавен ги одразува реалните обврски на субјектите, треба да врши Министерство за финансии преку финансиската инспекција во јавниот сектор, согласно со Законот за финансиска инспекција во јавниот сектор. Во 2019 година, Сектор за буџет и фондови до Секторот за финансиска инспекција има доставено четири дописи за месец август, септември, октомври и ноември со прилог Листа на субјекти кои согласно член 9 од Законот за пријавување и евиденција на обврски не ги пријавиле обврските, со цел понатамошно постапување. До денот на извршување на ревизијата не е извршен надзор на овие субјекти од страна на секторот за финансиска инспекција, од причина што во текот на 2019 година, секторот кадровски се екипира преку вработување на шест нови лица, кои пак се стекнуваат со лиценца за вршење на финансиска инспекција во октомври 2019 година. Отсуството на вршење надзор над пријавените обврски од субјектите, го доведува во прашање и почитувањето на член 13 од Законот за пријавување и евиденција на обврски, согласно кој *....., глоба во износ од 1.000 до 2.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на одговорното лице во субјектот, функционерот, односно градоначалникот, доколку не постапи согласно со членот 9 од овој закон,.....*

Наведените состојби укажуваат дека податоците за вкупниот износ на обврски на ден 31 декември се нецелосни, што понатаму има влијание при изработката на стратешките документи, потребни за отпочнување на постапката за планирање и донесување на буџетот на Републиката.

Ревизијата има обврска да укаже на потребата од интензивирање на активностите за воспоставување на надзор на субјектите во однос на целосноста и точноста на пријавените неподмирени обврски.

6.3.1. Програми за здравствена заштита

Согласно Законот за здравствената заштита⁶⁶, средствата за остварување на загарантираните права, утврдените потреби и интереси на државата во обезбедувањето на здравствената заштита, се обезбедуваат во Буџетот на РСМ. Владата на РСМ на предлог на Министерството за здравство, секоја година донесува програми за реализација на мерки и активности од областа на здравствената заштита, со кои се утврдуваат мерки, задачи и активности, содржина, обем и рокови за нивно извршување како и финансиски средства за остварување на истите, за осигурени и неосигурени лица.

⁶⁶ „Службен весник на Република Македонија“ број 43/12, 145/12, 87/13, 164/13, 39/14, 43/14, 132/14, 188/14, 10/15, 61/15, 154/15, 192/15, 17/16, 37/16, 20/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 101/19, 153/19, 180/19 и 275/19)

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 82

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Министерството за здравство врши распределба на средствата на здравствени установи по Програми и спроведува надзор врз основа на доставени фактури и извештаи за реализација на активностите содржани во Програмата, како и спроведува набавки согласно потребите утврдени во Програмите.

Средствата за финансирање на програмите за здравствена заштита во 2019 година во најголем дел, односно 86% се обезбедени од сметката на основен буџет, а 14% од сметката на самофинансирачки активности.

При подготовка на Буџетот на РСМ за 2019 година, утврдените максимални износи на одобрени средства од страна на Владата на РСМ, на сметката на основен буџет на Министерството за здравство изнесуваат 4.748.930 илјади денари, додека Министерството за здравство има утврдено потреба од финансиски средства за 2019 година во износ од 5.109.350 илјади денари, од кои најголем дел, односно 4.557.400 илјади денари се однесуваат за програмите за здравствена заштита. Во рамки на Основен буџет на РСМ за 2019 година, одобрени се средства во износ од 5.224.958 илјади денари, што е за 2% повеќе од бараните средства со буџетскиот циркулар. Притоа, за програми за здравствена заштита одобрени се средства во износ од 4.810.400 илјади денари.

Во текот на 2019 година, од средствата на Основен буџет на РСМ реализирани се дваесет програми за здравствена заштита во вкупен износ од 4.806.873 илјади денари. Најголем дел од средствата 63% се однесуваат на Програмата 66-Целосно здравствено осигурување и здравствена заштита на граѓаните на РСМ.

Со извршениот увид во програмите за здравствена заштита за 2019 година, констатиравме дека кај осумнаесет програми предвидени се средства за плаќање на обврски од минати години.

Со анализа на доставената сметководствена евиденција и документација од страна на Министерството за здравство утврдивме дека на сметката на основен буџет на ден 31.12.2019 година состојбата на обврските изнесува 3.168.782 илјади денари, од кои 3.167.134 илјади денари се по програми за здравствена заштита. Притоа, 70% од обврските произлегуваат од неплатени обврски пред 2018 година, од кои:

- 67% произлегуваат од обврски на Министерството за здравство за набавки на стоки и услуги за реализација на програмите за здравствена заштита,
- 30% се обврски кон Фондот за здравствено осигурување на РСМ по програма за здравствено неосигурани лица и
- 3% се обврски кон јавни здравствени установи, по фактури за извршени здравствени услуги.

Исто така, утврдивме евидентирање и плаќање на обврски по програми за здравствена заштита од минати години, поради нивно ненавремено евидентирање, што влијае и на тековното реализирање на обврските по програмите за здравствена заштита.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 83

Ваквата состојба укажува дека износот на евидентирани обврски од минати години изнесува 66% проценти од одобриениот износ на средства за програмите за здравствена заштита за 2019 година, со што за реализација на тековните активности остануваат само 44% од средствата, што создава ризик од финансиска нестабилност на здравствениот систем, како и го отежнува усогласувањето на преземените активности и одобрените средства по програмите за остварување на правата од здравствена заштита за тековната година.

Имајќи предвид дека дел од приоритетните цели на Владата на РСМ, насочени кон остварување на стратешките приоритети за 2019 година се развивање на ефикасен и достапен систем на здравствена заштита на населението, како и подобрување на квалитетот на здравствените услуги, ревизијата смета дека Владата на РСМ во соработка со Министерството за финансии и Министерството за здравство, потребно е да изврши преиспитување на висината на максимално одобрените износи на средства за финансирање на здравствената дејност во РСМ и утврдување на реалните потреби на Министерството за здравство, со цел овозможување на стабилност и квалитет на здравствените услуги.

6.3.2. Буџети на Единиците на локална самоуправа

Буџетите на ЕЛС во РСМ не се дел од Централниот буџет на РСМ. Финансирањето на општините е регулирано со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа, согласно кој извори на финансирање на општините се сопствените извори на приходи, дотациите на средства од Буџетот на РСМ и од буџетите на фондовите и задолжувањето.

Со извршената анализа на податоците од базата на трезорската евиденцијата за приходи и расходи на општините во РСМ, како и Извештајот за планирани и реализирани приходи и расходи по општини за 2019 година, констатиравме дека најзначајно учество имаат приходите од дотации од Буџетот на РСМ со 45,84% и од сопствени извори на приходи со 48,02%, а најмало учество имаат приходите од задолжување на општините со 1,41%. Приходите во општините се реализирани за 18% помалку од планираните приходи за 2019 година. Најголемо отстапување од планираните приходи има кај приходите од донации со 55,04%, а најмало кај приходите од дотации со 4,18% кои се трансферираат од Буџетот по однапред дефинирани и познати критериуми.

Најголемо учество во вкупните расходи на општините и општинските корисници на Буџетот на РСМ во 2019 година имаат расходите за исплата на плати и надоместоци со учество од 44,83%, додека социјалните бенефиции се со

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 84

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

учество од само 0,13%⁶⁷, додека капиталните расходи се застапени со 20,19%.

Процентот на учество на одделните расходи во вкупните расходи во 2019 година е прикажан на следниот графикон:



➤ **Финансиска нестабилност на ЕЛС**

Вкупниот износ на пријавени обврски на ЕЛС на електронскиот систем за пријавување и евиденција на обврски во Министерството за финансии со состојба на 31.12.2019 година изнесува 3.305.548 илјади денари.

Од извршениот увид во доставената документација од Министерството за финансии утврдивме дека во декември 2019 година 12 општините во РСМ се со блокирана сметка од вкупно 81 општина. Вкупниот износ на доставени налози за извршување во Министерството за финансии изнесува 1.330.245 илјади денари или 40% од вкупно пријавените обврски на општините, од кој 892.156 илјади денари или 67% се по основ на главнина, 373.460 илјади денари, односно 28% се по основ на камата и 64.629 илјади денари, односно 5% се за останати трошоци.

Во член 39 од Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа е уредено дека доколку сметката на општината е блокирана подолго од шест месеци или во период од шест месеци континуирано секој месец или вкупниот износ на неизмирени обврски над 60 дена надминува 80% од реализираните приходи на основниот буџет на општината во претходната година, Градоначалникот на општината е должен да донесе одлука за прогласување на финансиска нестабилност и за истото да ги извести Советот на општината, Министерството за финансии, Министерството за локална самоуправа и ЗЕЛС

⁶⁷Извештај на планирани и реализирани приходи и расходи по општини за период од 01.01–31.12.2019 година објавен на веб страната на МФ

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 85

До периодот на ревизијата не е доставена ниту една одлука за прогласување на финансиска нестабилност, поради што Министерството за финансии нема формирано координативно тело за надминување на финансиската нестабилност на општините.

Со цел потврдување на исполнетоста на условите за прогласување финансиска нестабилност на општините, доставивме прашалници до сите општини во РСМ. Со извршениот увид и анализа на добиените одговори од 57% од општините, утврдивме дека до денот на ревизијата ниту една општина за која се исполнети условите за финансиска нестабилност, не донела Одлука за прогласување на финансиска нестабилност, не ги презела потребните активности и мерки за надминување на истата, ниту пак ги има известно надлежните институции за преземање на дополнителни мерки за надминување на состојбата. Имено, согласно добиените одговори, 6 општини имаат блокирана сметка во 2018 и 2019 година и 2 општини во 2018 година.

Ваквата состојба овозможува општините да генерираат нови обврски по разни основи, да започнуваат нови капитални проекти, што може да влијае на влошување на нивната ликвидност и на целокупната финансиска состојба во иднина, а со тоа и можност за дополнителна потреба од издвојување на средства од Буџетот на РСМ како финансиска поддршка на истите.

Истакнуваме дека согласно член 46-б од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Министерството за финансии е надлежно за вршење надзор над спроведувањето на одредбите на наведениот закон, додека инспекцискиот надзор треба да го врши Финансиската инспекција во јавниот сектор преку финансиски инспектори. Констатиравме дека до денот на ревизијата Министерството за финансии нема извршено надзор со цел утврдување на постоење на услови за финансиска нестабилност. Исто така ниту Финансиската инспекција во јавниот сектор, организациски поставена како сектор во Министерството за финансии, нема извршено инспекциски надзор по наведениот основ. Поради ваквата состојба се доведува во прашање и примената на член 47 став 2 алинеја 5 од наведениот закон, согласно кој *.....„Глоба во износ од 5.000 евра до 10.000 евра во денарска противвредност ќе се изрече за прекршок на градоначалникот на општината, ако не донесе Одлука за прогласување на финансиска нестабилност“.....*

Ревизијата смета дека потребно е да се преземат активности за воспоставување на надзор и контрола во делот на финансиската нестабилност кај ЕЛС.

➤ **Финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа од Буџетот на РСМ**

Со цел зајакнување на фискалниот капацитет на единиците на локалната самоуправа, сервисирање на долговите и раздолжување кон стопанството, во ноември 2018 година Собранието на РСМ донесе Закон за финансиска поддршка

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 86

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

на единиците на локалната самоуправа и единки корисници основани од единиците на локалната самоуправа за финансирање на доспеани, а неплатени обврски. За спроведување на наведениот закон, од Буџетот на РСМ за 2018 година, на посебни сметки на општините префрлени се средства во износ од 3.032.383 илјади денари за подмирување на 51% од вкупно пријавените доспеани, а неплатени обврски.

Вишокот на средства општините треба да ги вратат во Буџетот на РСМ најдоцна до 31 јули 2019 година, а најдоцна до 30 ноември 2019 година до Владата да поднесат Извештај за искористувањето на доделените средства како финансиска поддршка.

Од извршениот увид на доставената документација ревизијата констатира дека заклучно со 31.12.2019 година, од страна на 48 општини искористени се 97,64% од средствата, во износ од 2.960.764 илјади, додека 33 општини извршиле поврат на неискористени средства во Буџетот на РСМ, во износ од 71.619 илјади денари односно 2,37%.

Во текот на 2019 година општините до Владата на РСМ имаат доставно извештаи за искористеноста на доделените средства, кои понатаму Владата ги има доставено до Министерство за финансии, заради давање на мислења за начинот на искористеноста на доделените средства за секоја општина.

Секторот за буџети и фондови при Министерството за финансии има констатирано одредени забелешки во однос на искористеноста на средствата кај 18 општини, како и недоставување на извештај од три општини. За утврдените констатации известен е Секторот за финансиска инспекција при Министерството за финансии за спроведување на надзор кај истите и поведување на прекршочна постапка, но до денот на ревизијата наведените активности не се спроведени.

Ревизијата смета дека потребно е одговорното лице на Министерството за финансии да го зајакне мониторингот над ЕЛС и единки корисници основани од ЕЛС, во делот на начинот на искористување на средствата и доставувањето на извештаите, со цел наменско користење на истите.

6.3.3. Инспекциски служби во РСМ

Основањето на инспекциските служби е уредено во Законот за организација на работата на органите на државната управа и со посебни закони кои регулираат различни области, вклучително и организацијата и надлежноста на инспекциската служба.

Инспекциските служби се организирани како:

- државни инспекторати, кои имаат статус на органи во состав на министерствата, со својство на правно лице, буџетски корисници од прва

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 87

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

- линија и самостојно одлучување во управувањето со човечките ресурси;
- внатрешни организациски единици во рамки на министерствата или други органи на државната управа и
- внатрешни организациски единици во рамките на единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје.

Од извршената анализа на податоците за кадровската екипираност на инспекторатите, прикажани во Извештајот за работата на Инспекцискиот совет и информација за работа на Инспекциските служби заклучно со септември 2019 година, ревизијата утврди дека систематизираните работни места во сите инспекторати се 59% пополнети, при што најниска пополнетост на работните места за инспектори има во Државниот инспекторат за локална самоуправа и Државниот девизен инспекторат со по три вработени или 14% пополнетост. До 31.12.2019 година планирани се 78 пензионирања, додека одобрени се само 16 нови вработувања.

Степенот на кадровската екипираност на државните инспекторати во РСМ е прикажан на следниов графикон:



Ваквата кадровска екипираност на државните инспекторати може да влијае на ефикасноста на извршувањето на нивните надлежности како и врз приходите кои се прибираат по основ на казни и глоби.

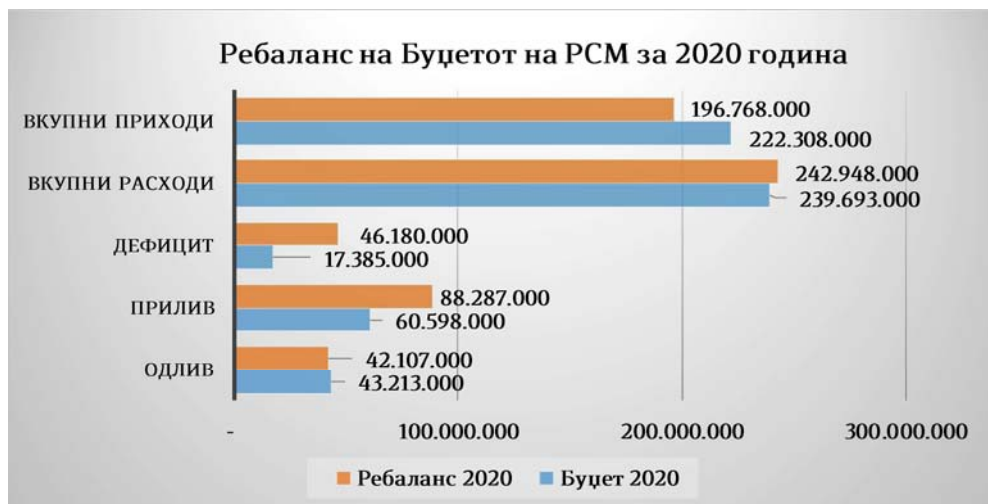
Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 88

ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

6.3.4. Ревизијата има обврска да го обелодени влијанието на здравствено-економската криза предизвикана од глобалната пандемија на вирусот COVID-19 врз Буџетот на РСМ за 2020 година, кое може да има влијание и на приходите, расходите, приливите и одливите, како и на дефицитот на државата во наредниот период, се до целосно надминување на состојбата. Како резултат на пандемијата, во првата половина на 2020 година забележано е намалување на економската активност, што се рефлектира и на реализацијата на приходите, а со тоа и ризик од навремено сервисирање на обврските на буџетските корисници и одржување на ликвидноста на буџетот. Наведената состојба предизвика потреба од прераспределби, изменување и дополнување на Буџетот на РСМ за 2020 година за време на вонредна состојба, поради што Владата на РСМ во април 2020 година донесе Одлука за прераспределба на средства меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите, а во мај и Уредба со законска сила за изменување и дополнување на Буџетот на РСМ за 2020 година за време на вонредна состојба. Состојбата на приходната и расходната страна на Буџетот на РСМ, како и дефицитот во наведениот период, во однос на претходно проектираните износи е прикажана на следниот графикон:



Со извршените измени и дополнувања на буџетот, констатиравме дека вкупните приходи се намалени за 11,5% во однос на планираните со Буџетот за 2020 година, додека расходите се зголемени за 1,4%, со што дефицитот е проектиран на 6,8% од БДП, наспроти планираниот со Фискалната стратегија 2019-2021 од 2,3% за 2020 година, што има за ефект зголемување на дефицитот од 4,5%.

Во однос на поодделните расходи, најзначајно намалување има кај капиталните расходи за 47%, што ќе има влијание на обемот на капиталните инвестиции во наредниот период, додека зголемувањето на субвенциите и трансферите е 28%, што треба да помогне во надминување на последиците врз стопанството во државата.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 89

Во насока на намалување на неповолното влијание на пандемијата и справување со последиците од истата, Владата на РСМ изврши распределба на средства во буџетите на соодветните министерства и институции надлежни за имплементација на владините мерки преку посебна Владина потпрограма П1-Мерки за справување со COVID-19 кризата.

7. Останати прашања

7.1. Овластениот државен ревизор во извештаите од извршените ревизии во минати години во континуитет известува за потребата од усогласување на одредбите на Законот за судски буџет со одредбите на Законот за буџетите во делот на временската рамка за изготвување и доставување на буџетскиот циркулар и буџетските барања. Имено согласно Законот за судски буџет, основните судови, како единки корисници, најдоцна до 15 ти мај од тековната година имаат обврска податоците да ги усогласат на ниво на апелационо подрачје, а најдоцна до 1 јуни во тековната година Судскиот буџетски совет да изготви циркулар и да го достави до единките корисници. Од друга страна согласно одредбите содржани во Законот за буџетите, Министерството за финансии најдоцна до 15 јуни до буџетските корисници на централна власт и фондовите доставува инструкции во форма на Буџетски циркулар заради добивање на барање за изготвување на предлог на буџетот. Раководителите на буџетските корисници, предлогот на буџетските барања ги доставуваат до Министерството за финансии, најдоцна до 1 септември во тековната година. Напоменуваме дека оваа состојба останува непроменета и во 2019 година.

7.2. Согласно член 4 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници, сметководството на Буџетот на РСМ како и сметководството на буџетите на единиците на локалната самоуправа немаат обврска да обезбедат податоци за состојбата на средствата во врска со имотот на државата.

Исто така, со измените на Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост од 2016 година, се укина обврската државните органи да доставуваат до Агенцијата за катастар на недвижности податоци за сметководствената вредност на недвижните ствари со состојба на 31 декември во тековната година.

Имајќи предвид важноста од располагање со податоци за имотот на ниво на држава, како и негово искажување во финансиски извештаи, ревизијата е на мислење дека потребно е Министерството за финансии да ја разгледа можноста за поведување иницијатива за законско уредување на начинот на евиденција на државниот имот и негово искажување во финансиски извештаи.

7.3. Со извршената анализа на одредбите од законската регулатива со која се уредува начинот на планирање, распределба и исплата на средствата за редовното годишно финансирање на политичките партии, утврдивме одредени

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 90

недоречености и слабости, кои се однесуваат на нормативното уредување и тоа во делот на:

- рок до кој е потребно Министерството за правда да ги добие податоците од надлежните институции⁶⁸, кои се потребни за изработка и донесување на Решението за распоредување на средства за финансирање на политичките партии од Буџетот на РСМ. Ваквата состојба влијае на планираниот износот на средства за годишно финансирање на политичките партии и
- временската рамка на одложена исплата на средства од редовно финансирање на политичките партии, врз основа на донесени одлуки за запирање (суспензија) на нивна исплата, а согласно законски утврдените критериуми и нивно префрлање како обврска за наредни години. Наведената состојба предизвикува нецелосно искористување на планираните средства за оваа намена во буџетот за тековната година чија важност завршува заклучно со 31.12 и дополнително оптоварување на средствата планирани за истата намена во буџетите за наредните години.

За надминување на утврдените состојби, потребно е надлежните органи да преземат активности за доуредување на законската регулатива во делот на утврдување на временската рамка за горенаведените активности.

⁶⁸ Државна изборна комисија и Државен завод за ревизија



Република Северна Македонија
Министерство за финансии
Сектор за трезор

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLICA E M
ДРЖАБЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHITETËTOR I REVIZI
СКОПЈЕ - SHKUP

Примено:	09.09.2020	
Република:		
Орг. Единица:	Број:	Примено:
19/09	№:	Станој:
	10-78/13	

Архивски број: 09-5955/3
__ септември 2020 година
07-09-2020

До
Државен завод за ревизија
Скопје

Предмет: Мислење по нацрт извештај за извршената ревизија на усогласеност на Основен буџет на Република Северна Македонија за 2019 година
Врска: Ваш Рег.бр. 22.21.16.2-26/8 од 19.08.2020 година

Почитувани,

Во врска со доставениот Нацрт - извештај на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на усогласеност на Основен буџет на Република Северна Македонија за 2019 година, Министерството за финансии ги дава следните забелешки:

По однос на препораката дадена во точка 4.1.1 за разгледување на можноста за законско уредување и вклучување на Собранието на РСМ, односно независно тело определено од Собранието во процесот на донесувањето на Фискалната стратегија, како и законско утврдување на постапката за ревидирање на Фискалната стратегија, ве известуваме дека среднорочното планирање се отсликува преку Фискалната стратегија, која во согласност со Законот, се усвојува за период од три години и со неа се предлагаат насоките и целите на фискалната политика, основните макроекономски проекции и показатели, се утврдуваат износите за главните категории проценети приходи и одобрени средства за тој период, како и проекциите за буџетскиот дефицит и долгот и согласно постојните законски прописи утврдени во Законот за буџети, донесувањето на среднорочната Фискалната стратегија е во надлежност на Владата на РСМ и оваа постапка е во целост испочитувана.

Ревидирањето на Фискалната стратегија на Република Македонија е во согласност со праксата на развиените земји и е неопходно заради промените настанати во тековната во однос на макроекономските и фискалните параметри кога практично се ревидираат првичните проекции. Исто така, во интерес на поголема транспарентност за среднорочните фискални проекции, во Собранието при предлагање на Буџетот за наредната година, покрај Предлог Буџет се доставува и ревидирана Фискална стратегија како материјал за информирање.

Дополнително, во Министерството за финансии во тек се активности околу



Република Северна Македонија

Министерство за финансии

Сектор за трезор

изработка на нов закон за буџети, при што улогата на Собранието преку независно тело ќе биде зајакната во процесот на изработка и донесување на среднорочната Фискална стратегија, како и предвидена е можност за изработка на ревидирана Фискална стратегија.

Во точката 4.1.2 и 4.1.3 дадена е препорака Буџетскиот циркулар за наредните години, содржината на буџетските барања да биде усогласена со одредбите од Законот за буџети, како и одговорните лица на буџетските корисници да иницираат доставување на комплетни буџетски барања.

Министерството за финансии ги има превземено сите неопходни мерки со доставување на писмен допис до буџетските корисници во форма на Буџетски циркулар во кој се дадени конкретни насоки и инструкции за изработка на предлог буџетски барања и од тука констатацијата дека одговорноста за доставувањето на некомплетни буџетски барања ја сносат соодветните буџетски корисници, а не Министерството за финансии.

Во точката 4.1.4 дадена е препорака при доставување на Предлог Буџетот до Владата да се доставува и Извештај за неусогласени буџетски барања помеѓу Министерство за финансии и буџетските корисници.

Министерството за финансии не може да се сложи во целост со дадената констатација од причина што согласно член 24 од Законот за буџетите, министерот за финансии врши усогласување на предлозите на буџетските барања со раководителите на буџетските корисници и оваа законска одредба во целост се почитува. По оваа фаза следи подготовката на Предлог-Буџетот и истиот воедно претставува известување на Владата на РСМ за степенот на усогласеност на предлог буџетските барања на корисниците со предлог буџетот подготвен од Министерство за финансии.

Притоа, Министерството за финансии податоците за бараниот износ во доставените буџетски барања, како и усогласните/одобрените износи по буџетски корисници по извршените преговарања и се доставуваат на Владата во форма на Предлог - Буџет, односно со ваквиот начин на доставување на Предлог Буџетот, Владата на РСМ е запознаена и со потребите и реалните можности за финансирање на буџетските корисници. Дополнително при разгледување на Предлог Буџетот на РСМ на владина седница може да произлезат корекции на предложените износи од Министерството за финансии и така усогласениот Предлог - Буџет се доставува до Собрание.

Во точка 4.1.5 дадена е препорака, висината на бараните и одобрени средства за Судска власт да биде согласно законски утврдениот процент, а во случај на



Република Северна Македонија

Министерство за финансии

Сектор за трезор

неусогласеност да се обезбеди писмено известување за истото.

Министерството за финансии потенцира дека Судска власт е буџетски корисник и како и останатите буџетски корисници се финансира со буџетски средства. При утврдување на висината на средства за негово финансирање, покрај Законот за Судски буџетски совет, еднакво се применува системскиот Закон за буџет, а годишното финансирање се утврдува согласно можностите и приоритетите. Исто така, при утврдување на висината на средствата за финансирање се води сметка не само од потребите, туку и од степенот на реализацијата од претходните години како и можностите и капацитетите за реализација на планираните средства од страна на Судска власт.

При конципирањето на Предлог Буџетот, Министерството за финансии тргнува од принципот на реалност, што подразбира приходите и расходите да се планираат на реална основа. На овој начин, приходите се планираат во износи во кои реално можат да бидат реализирани, а расходите во износи што се неопходни за финансирање на јавните услуги. Реалното планирање на буџетските приходи и расходи е предуслов за обезбедување на непречено финансирање на јавните услуги, како и консолидирање на јавните финансии со ниско ниво на буџетски дефицит, како основен буџетски принцип и параметар за добро управување со јавните финансии.

Во однос на препораките за точка 4.3.1.3 - Капитални приходи - сметаме дека Министерство за финансии во овој момент нема обврска да искажува побарувања за капиталните приходи ако се земе предвид поставеноста на целокупниот систем како и постојните законски решенија, но ги има предвид укажувањата кои произлегуваат од постојниот начин на наплата и евиденција на капиталните приходи а кои се однесуваат на буџетските корисници во чија надлежност е наплатата и следењето на капиталните приходи. Со цел надминување на истите, во рамки на новиот проект за воспоставување на нов интегриран информacion систем за управување со јавните финансии поголема контрола на наплата на капиталните приходи вклучително и искажување на побарувања по склучените договори ќе биде значаен дел кој ќе се развива во наредниот период.

Во однос на делот од точка 4.3.1.3 - Капитални приходи – Приходи од дивиденди, односно забелешката во ревизорскиот извештај која се однесува на непредвидливоста на очекуваните приходи по основ на дивиденда од ЈП и АД, укажуваме дека Владата на РСМ како основач односно акционер на ЈП и АД одлучува во однос на предложената (од Управниот одбор на друштвото) Одлука за распределба на остварената добивка од работењето на ЈП или друштвото во определена година. При одлучувањето согласно деловникот Владата бара



Република Северна Македонија

Министерство за финансии

Сектор за трезор

мислење од Министерството за финансии, Секретаријатот за законодавство и ресорното министерство. На тој начин, Министерството за финансии ги има во предвид претпријатијата и друштвата кои прикажале добивка во Билансот на успех за соодветната година, како и предложениот начин за распределба на истата и се произнесува со мислење до Владата, согласно законските и финансиските можности на конкретното претпријатие. Воедно согласно постојните законски прописи, јавните претпријатија и друштвата во целосна државна сопственост доставуваат тримесечни извештаи за финансиското работење во соодветниот квартал и во однос на истите Министерството за финансии се произнесува со мислење до Владата. На тој начин преку тромесечните извештаи (а по потреба се бараат и месечни извештаи за реализација на одредени инвестициони активности кај овие субјекти) постои континуитет во следењето на нивното финансиско работење во текот на годината, врз основа на што може да се претпостават и очекуваните финансиски резултати во Годишните сметки на истите.

Во однос на трансферите на приходите од данокот на додадена вредност дадена е препорака за преиспитување на податоците кои се основа за распределба на овој приход, укажуваме дека Министерството за финансии веќе ги има усогласено податоците.

Во однос на точка 4.3.2.10. - Средства од раздел 090.02 - Министерство за финансии - Функции на државата, алинеја 4, во кој дел Државниот завод за ревизија констатира дека „во континуитет известува за потребата од законско решение на користење на средствата од разделот 090.02 - Министерство за финансии - Функции на државата како финансиски план (право на трошење) со кој се овозможува одобрување и исплаќање на средства за намени кои можат да бидат планирани во фаза на изготвување на Буџетот на РСМ, во рамки на буџетите на одделните буџетски корисници“, сметаме дека истото треба да се изостави со оглед на тоа што во член 6 алинеја 9 во Законот за извршување на буџетот на Република Македонија за 2019 година е пропишано дека „Во случај кога Владата на Република Македонија одобрува средства од раздел 090.02 - Министерство за финансии - Функции на државата на друг буџетски корисник, средствата се одобруваат како финансиски план (право на трошење) во разделот на буџетскиот корисник“.

Во однос на точка 4.4. - Трезорска сметка и евиденција, во кој Државниот завод за ревизија констатира дека „со споредба на податоците искажани во буџетско сметководство и податоците од информациониот систем констатиравме отстапување кај одделни расходни и приходни ставки, кои произлегуваат од поврат на погрешно или повеќе уплатени средства во Основниот буџет, како и од



Република Северна Македонија

Министерство за финансии

Сектор за трезор

извршени прекнижувања помеѓу ставките“, сметаме дека треба да се преформулира односно да се изостави делот во кои се детектирани некакви отстапување помеѓу податоците во трезорскиот информационен систем и податоците во системот каде се води сметководството на буџетската сметка. Имено, трезорскиот информационен систем е систем каде се извршува платниот промет на буџетските корисници кој е поврзан со платниот промет на ниво на држава со платните системи на банките и НБРСМ каде не постои можност за никаква корекција на податоците во случај да се направи грешка од страна на буџетските корисници или во случај да е потребно да се изврши поврат на средствата. Трезорскиот информационен систем од друга страна има модул „спецификација на расходи и приходи“ во кој се евидентираат сите прекнижувања на приходи и расходи и сите сторнирања за поврати на средства кое е регулирано во точка 83 и 84 од Упатството за начинот на трезорското работење и во кој модул е потребно податоците да бидат усогласени со податоците на системот за сметководство на буџетската сметка. Согласно претходното, не може да се констатира неусогласување на податоците искажани во буџетско сметководство и податоците од трезорскиот информациониот систем бидејќи се работи за системи со различни функционалности (едниот за водење сметководство другиот за извршување на платен промет).

Воедно, напоменуваме дека Министерство за финансии ги достави препораките од нацрт извештајот до соодветните институции на кои истите се однесуваа, но единствено Министерството за животна средина и просторно планирање извести по однос на препораките, поради што сметаме дека останатите буџетски корисници немаат забелешки.

Ви благодариме на соработката.

Со почит,

Прилог: Известување од Министерството за животна средина и просторно планирање

Изготвил: Сања Доревска
Проверил: Бари Исени
Тања Костовска
Аница Иваноска Стрезовска
Одобрил: Лилјана Ѓуровска

Министер за финансии
Dr. Fatmir Besimi





УПРАВА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

СЕКТОР ЗА ВОДИ

Арх.бр. 11- 1464/4

Дата 21.08.2020

25 -08- 2020

 MAQEDONIA
 REPUBLICA
 MINISTERIA
 INDUSTRIAE
 ET
 COMMERCIUM
 FINANCORUM
 ET
 FISCALIS

31 -08- 2020

09 5955/2

 ДО: Министерство за финансии
 Сектор за трезор

ПРЕДМЕТ: Известување

ВРСКА: Ваш број 09-5955/1 од 18.08.2020

Почитувани,

Во врска со Вашето барање за мислење (забелешки) во врска со доставената копија од извадокот 4.3.1.1 Даночни приходи од Нацрт извештај за извршена ревизија на усогласеност на Основниот Буџет на Република Северна Македонија за 2019 година кој содржи наод и препораки во делокругот на функционирање на Секторот за води при Управата за животна средина во Министерство за животна средина и просторно планирање, Ве известуваме за следното:

Во врска со наодот од извештајот, каде е наведено дека не е воспоставена Водна книга, укажуваме дека наодот ќе треба да се дополни со информација дека, МЖСПП подготви Предлог Правилник за воспоставување на Водна книга во јануари 2020 година и истата е во фаза на консултации и мислења со соодветните институции, по што ќе биде воспоставена и Водната книга како целосен и ажуриран регистар на издадени дозволи.

Во однос на наодот каде е наведено дека МЖСПП не врши следење на наплатените приходи од Буџет на РСМ, укажуваме дека истиот ќе треба да се допрецизира и да се наведе дека: „Секторот за води при Управата за животна средина во Министерство за животна средина и просторно планирање има обезбедено пристап до модулот е-обврски за трите приходни шифри 718146, 718147 и 718145, кои се однесуваат на надоместокот за користење на води, надоместокот за вадење на песок, чакал и камен и надоместокот за испуштање во вода, но не е во можност соодветно и континуирано да го следи поради технички проблеми и некомплементарност на системот во пребарувањето за што е побаран подршка од Секторот за трезор при МФ со цел да се дадат насоки за правилно користење на апликацијата.

Во извештајот е наведено дека не е пропишана обврска за прикажување на побарувањата и обврските по основ на надоместокот за користење на води, надоместокот за вадење на песок, чакал и камен и надоместокот за испуштање во



вода во финансиските извештаи на МЖСПП ниту во Основниот буџет на РСМ,
укажуваме дека Секторот за води ги имаше во предвид овие слабости на
законската рамка и за таа цел иницираше измени и дополна на Законот за води со
посебен акцент на делот за финансирање, каде се планира да бидат вклучени и
стручни лица од Министерството за финансии.

Со почит,

Изготвил: Љупка Д. Зајков *Ljupka*

Одобрил: Ylber Mirta *Ylber*

Одобрил: Xhezmi Saliu

Директор на Управа за животна средина



МИНИСТЕР

Naser Nuredini

**Одговор
на забелешки на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор**

На ден 09.09.2020 година добиени се забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на усогласеност за 2019 година на Основниот буџет на Република Северна Македонија бр. 10-79/8 од 04.08.2020 година, од д-р Фатмир Бесими, раководно лице на Министерството за финансии и од Насер Нуредини, раководно лице на Министерството за животна средина и просторно планирање, заведени во Државниот завод за ревизија под број 10-79/13 од 09.09.2020 година.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Забелешката на дадената препорака во **точката 4.1.1** која се однесува на разгледување на можноста за законско уредување и вклучување на Собранието на РСМ односно независно тело назначено од собранието во процесот на донесување на Фискалната стратегија и законско уредување на условите, начинот и постапката за ревидирање на Фискалната стратегија, претставува **образложение** за констатираната состојба во Нацрт извештајот, во однос на постапката за донесување на фискалната стратегија и ревидирањето на истата, која состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата, како и известување за предвидените активности за нивно имплементирање во новиот закон за буџети кој е во фаза на изработка.
2. Забелешката на дадените препораки во **точките 4.1.2 и 4.1.3** кои се однесуваат на потребата од преземање на мерки и активности од Министерството за финансии за усогласување на содржината на буџетските барања со одредбите од Законот за буџетите, а во координација со одговорните лица на буџетските корисници и за доставување на комплетни буџетски барања, претставува **образложение** дека Министерството ги презема сите неопходни активности за изработка на предлог буџетски барања, а одговорноста за комплетноста на истите ја имаат соодветните буџетските корисници, која состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата.
3. Забелешката на дадената препорака во **точката 4.1.4** која се однесува на потребата од преземање на активности од Министерството за финансии при доставување на Предлогот на Буџетот до Владата на РСМ, да се доставува и

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 1

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Извештај за неусогласени буџетски барања помеѓу Министерството и буџетските корисници, претставува **образложение** за начинот на информирање на Владата на РСМ за предлогот на буџетот на РСМ и за степенот на усогласеност на буџетските барања на корисниците со предлог буџетот подготвен од Министерството за финансии, која состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата.

4. Забелешката на дадената препорака во **точката 4.1.5** која се однесува на потребата од преземање на активности од Министерството за финансии во соработка со Судскиот буџетски совет и други надлежни институции, за усогласување на висината на барани и одобрени средства за Судската власт согласно законски утврдениот процент, а во случај на неусогласеност да се обезбеди писмено известување за истото, претставува **образложение** за начинот на планирање и утврдување на висината на средства за годишно финансирање на Судската власт, која состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата.
5. Забелешката на дадените препораки во **точката 4.3.1.3** кои се однесуваат на потребата од преземање на активности од страна на Министерството за финансии и надлежните министерства за утврдување и пропишување на начинот на евидентирање на побарувањата по одделни капитални приходи и нивно прикажување во финансиските извештаи, претставува **образложение** дека согласно постојните законските решенија Министерството за финансии нема обврска да искажува побарувања за капитални приходи, чија наплата и следење е во надлежност на одделните буџетски корисници. Исто така, Министерството за финансии информира дека со цел надминување на наведените состојби, во рамките на новиот проект за воспоставување на интегриран информационален систем за управување со јавните финансии, зголемувањето на контролата на наплатата на капиталните приходи, како и искажување на побарувањата по склучените договори, ќе биде значаен дел кој ќе се развива во наредниот период.
6. Забелешката на утврдената состојба во **точката 4.3.1.3** дека Министерството за финансии не располага со поткрепувачка документација за остварените приходи по основ на уплати од вишокот на средства остварени од работењето на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост, **не се прифаќа** поради тоа што во забелешките е наведен начинот на комуникација помеѓу Министерството за финансии и Владата на РСМ во однос на распределбата на остварената добивка од работењето на јавните претпријатија или акционерските друштва, по кои Министерството дава мислење до Владата на РСМ. Притоа, не е доставена дополнителна документација со која се

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 2

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

потврдува дека Министерството за финансии е информирано за донесена конечна одлука за распределба на средствата, поради што утврдената состојба во Нацрт извештајот останува непроменета.

7. Забелешката на дадената препорака во **точката 4.3.2.5** која се однесува на потребата од преземање на активности од страна на Министерството за финансии, во координација со Владата на РСМ и другите надлежни институции за преиспитување на податоците кои претставуваат основа за распределба на приходите од ДДВ до ЕЛС, **не се прифаќа** поради тоа што во забелешките е наведено дека Министерството за финансии веќе ги има усогласено податоците, но за истото не е доставена дополнителна документација за потврдување на преземените активности во насока на надминување на констатираната состојба.
8. Забелешката на утврдената состојба во **точката 4.3.2.10, став 5** која се однесува на тоа дека овластениот државен ревизор во континуитет известува за потребата од законското решение на користењето на средствата од разделот Министерство за финансии - Функции на државата како финансиски план (право на трошење) со кој се овозможува одобрување и исплаќање на средства за намени кои можат да бидат планирани во фазата на изготвување на Буџетот на РСМ во рамки на буџетите на одделните буџетски корисници, **не се прифаќа** поради тоа што Министерството за финансии дава образложение на постојното законско решение каде истото е регулирано, но истото не влијае на утврдената состојба во Нацрт извештајот.
9. Забелешката на утврдената состојба во **точката 4.4** која се однесува на начинот на функционирање на трезорската сметка и евиденција претставува **образложение** на начинот на функционирање на трезорскиот информационален систем и ги наведува причините за отстапувањата помеѓу податоците во наведениот систем и системот каде се води сметководството за буџетската сметка, како два системи со различни функционалности. Наведените состојби овластениот државен ревизор ги имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата и за истите известува и истакнува дека воспоставените контроли на информациониот систем ги покриваат ризиците во функционирањето и управувањето на трезорската сметка во однос на целосноста и точноста во евидентирањето на приходите и приливите и расходите и одливите на средства во Основен буџет на РСМ.
10. Забелешката на утврдената состојба во **точката 4.3.1.1, алинеја 1** која се однесува на тоа дека не е воспоставена Водна книга, ниту е донесен подзаконскиот акт за формата, содржината и начинот на воспоставување и одржување на истата претставува **известување** за преземените активности од страна на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 3

Министерството за животна средина и просторно планирање. Имено, Министерството достави дополнителна документација за изработен предлог Правилник за формата и содржината на водната книга и начинот на нејзино воспоставување и одржување. Преземените активности соодветно ќе бидат обелоденети во Конечниот извештај, а дадената препорака соодветно прилагодена.

11. Забелешката на утврдената состојба во **точката 4.3.1.1**, во делот Приходи од надомест за користење на води, за испуштање на води и вадење на песок, чакал и камен, **алинеја 2**, која се однесува на тоа дека не врши следење на наплатените приходи во Буџетот на РСМ и покрај тоа што има обезбедено пристап до системот е-обврски воспоставен од страна на Министерството за финансии, претставува **образложение** на причините кои доведуваат до наведената состојба, а се однесуваат на технички проблеми при користење на апликацијата, за кои е побарана поддршка од Секторот за трезор при Министерството за финансии, кое овластениот државен ревизор го имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата.

12. Забелешката на утврдената состојба во **точката 4.3.1.1**, во делот Приходи од надомест за користење на води, за испуштање на води и вадење на песок, чакал и камен, **алинеја 5** која се однесува на тоа дека не е пропишана законска обврска за прикажување на побарувањата и обврските по основ на надоместокот за користење на води, надоместок за испуштање во води и за вадење на песок, чакал и камен во финансиските извештаи на Министерството за животна средина и просторно планирање ниту во Основен буџет на РСМ, претставува **образложение** дека во насока на надминување на наведената состојба се планираат измени и дополнувања на Законот за води.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

4