



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 2020 ГОДИНА

01 2021 01 01

Скопје, мај 2021 година

СОДРЖИНА

Опис	Страна
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР	
Резиме	1-3
Вовед	4-5
Цели, заснованост и период на вршење на ревизијата	5-7
Осврт на ревизијата од претходната година	7
Наоди и препораки	7-66
Заклучок	66
Нагласување за прашања за неизвесност и континуитет	66-83
Останати прашања	83-87
Биланс на приходи и расходи	88
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи	89-104
Прилози	
Прилог 1 – Преглед на резултатите од спроведување на препораките презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2019 година	
Прилог 2 – Преглед на акционерски друштва и јавни претпријатија во државна и општинска сопственост и општини на кои се исплатени средства од раздел Влада на РСМ за реализација на програмата П1 - Мерки за справување со COVID-19 кризата	
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
МФ – Министерство за финансии
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
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- Министерство 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
ДХВ – Државни хартии од вредност



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 10-138/20

Датум: 28.05.2021

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Извршивме ревизија на усогласеност на Основен буџет на РСМ за 2020 година.

Во однос на подготовката и донесувањето на Буџетот на РСМ за 2020 година, управувањето и извршувањето на Основен Буџет на РСМ во делот на остварените приходи и други приливи и извршените расходи и други одливи во однос на планираната рамка, 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 2019 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 приходите и другите приливи, расходите и одливите 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 2019 година, при што утврдено е дека од дадените триесет и една препорака, осум препораки се во тек на спроведување, пет препораки се делумно спроведени, седумнаесет препораки не се спроведени и една препорака е спроведена.

Активностите за подготовката на Буџетот на РСМ за 2020 година, во најголем дел се спроведени согласно законската регулатива. Констатиравме дека МФ воведе нов Образец за финансиска конструкција на повеќегодишни капитални проекти, во кој се содржи дел од податоците кои беа составен дел на Плановите за програмите за

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 1

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

развој, кои треба да бидат одобрени од Владата на РСМ, како и дека дел од буџетските корисници имаат доставено некомплетни буџетски барања, без стратешки планови, со што постои ризик стратешките цели на буџетските корисници да не се во согласност со стратешките цели на Владата и има влијание врз квалитетот на целокупниот процес на планирање на буџетот на државата.

Средствата кои се издвојуваат од Буџетот за финансирање на Судската власт не го достигнуваат законски утврдениот процент, додека за средствата наменети за рамномерен регионален развој нема јасно разграничување и координација помеѓу надлежните институции, за потврдување на соодветна распределба на средствата согласно законски предвидениот процент.

Основниот буџет на РСМ за 2020 година, за сметката 637, е донесен во износ од 191.003.525 илјади денари и во однос на 2019 година е во поголем износ за 23%, поради која имаше и потреба од измени и дополнувања на Буџетот, два ребаланси како и одлуки за прераспределба на средства, со кои висината на планираниот буџет за 2020 година изнесува 204.244.398 илјади денари, што претставува зголемување од 7% во однос на првично планираниот буџет на државата.

Со измените и дополнувањата на буџетот, само кај расходите од областа на здравството констатиран е пораст на издвоените средства од буџетот, додека кај останатите видови расходи има пад на нивното учество во вкупните расходи за 2020 година.

Во делот за управувањето и извршувањето на Основен буџет на РСМ за 2020 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, финансирањето на буџетскиот дефицит, состојбата и воспоставените контроли на трезорската сметка и евиденцијата во апликативниот софтвер за сметководствена евиденција.

Во однос на информационите системи во УЈП и Царинската управа на РСМ констатиравме потреба од зајакнување на воспоставените контроли при пресметката, евидентирањето и наплатата на даночните приходи, повратот на ДДВ, заради целосност, комплетност и навременост на податоците.

Влијанието на здравствено-економската криза предизвикана од вирусот COVID-19 се рефлектираше врз реализацијата на даночните приходи, односно кај сите видови даночни приходи е забележан пад во износ од 8% во однос на 2019 година, при што со измените и дополнувањата на Буџетот на РСМ за 2020 година истите се намалени за 17% во однос на првично планираните приходи.

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

- побарувањата за дадени краткорочни кредити и позајмици, краткорочни и долгорочни пласмани и други побарувања и нивната евиденција;
- финансирање на буџетскиот дефицит;
- краткорочното и долгорочното задолжување во земјата и во странство;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

2

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

- пријавувањето на обврските во Електронскиот систем за пријавување и евиденција на обврските при МФ, во насока на зајакнување на транспарентноста, отчетноста и одговорноста при располагање со јавните средства,
- финансиската нестабилност на единиците на локалната самоуправа, како основа за одржување на нивната ликвидност и подобрување на финансиската состојба, за независно децентрализирано функционирање на општините и
- изработка и носење на нов ревидиран Закон за буџетите и воспоставување на нов интегриран информациски систем за управување со финансии во МФ, како најзначајни активности во рамки на Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии.

Во делот на останати прашања, утврдиме потреба од активности за:

- усогласување на Законот за судски буџет со Законот за буџетите, во делот на временската рамка за изготвување на буџетските барања;
- законското уредување на начинот на евиденција на државниот имот и негово искажување во финансиски извештаи;
- доуредување на законската регулатива во делот на утврдување на роковите за одделни активности поврзани со начинот на планирање, распределба и исплата на средствата од редовно годишно финансирање на политичките партии;
- доуредување на регулативата во делот на активностите на УЈП поврзани со надзор над работата на општините во делот на даноците на имот и
- прецизирање на методологијата за пресметка на нивото на јавен долг, како и законско регулирање на опфатот на податоците за државен долг, како составен дел од завршната сметка на Буџетот на РСМ.

Од страна на раководното лице на Министерството за финансии, добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, кон кои се приложени и дописи/известувања од раководните лица на Управата за јавни приходи, Царинската управа на РСМ и Министерството за правда, како надлежни институции за дел од констатираните состојби во Нацрт извештајот. Забелешките се разгледани и утврдено е дека една забелешка претставува известување, шест забелешки претставуваат образложение за констатираните состојби и две забелешки не се прифаќаат.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

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 2020 година во делот на:
- постапката на подготовка, донесување и управување на Буџетот на РСМ согласно законската регулатива,
 - планирање, евиденција и реализација на приходите и другите приливи и расходите и одливите во буџетот, прикажани во финансискиот извештај Биланс на приходи и расходи,
 - начинот на планирање и прибирање на дел од даночните приходи, евиденција и контрола на нивната реализација и
 - 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 2019 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:
- д-р Нина Ангеловска, министер за финансии од 31.08.2019 до 29.08.2020 година¹ и
 - д-р Фатмир Бесими, министер за финансии од 30.08.2020 година².

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;

¹ Одлука за избор на членови на Владата на РСМ број 08-4765/1 од 31.08.2019 година и Одлука за избор на Влада на РСМ број 08-76/1 од 03.01.2020 година

² Одлука за избор на Влада на РСМ број 08-2744/1 од 30.08.2020 година

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

4

1. _____
2. _____
3. _____

избор и примена на соодветни сметководствени политики; како и правење на сметководствени проценки кои што се разумни во околностите.

Раководството на субјектот е исто така одговорно за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлексирани 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 рефлексирани 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 ревизијата на усогласеност на Основен буџет на РСМ за областите наведени во точка 1.1. погоре, со законската регулатива, врз основа на извршената ревизија. Оваа одговорност вклучува и оцена 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;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

5

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

- остварените приходи и други приливи и извршените расходи и други одливи се во рамките на планираните износи;
- институциите надлежни за планирање и прибирање на даночните 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 МФ 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 МФ, како и податоци и информации добиени во рамките на ревизорските постапки спроведени кај одделни корисници на Основен буџет, кај други јавни институции.

Имено, во 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, информацискиот систем, како и следењето на наплатата и евиденцијата за дел од 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. _____

Овластен државен ревизор

6

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 08.02.2021 до 30.04.2021 година од тим на Државниот завод за ревизија.

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 2019 година. Од дадените триесет и една препорака, осум препораки се во тек на спроведување, пет препораки се делумно спроведени, седумнаесет 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 2019 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 27.04.2021 година.

Од страна на раководното лице на Министерството за финансии, добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 10-138/16 од 14.05.2021 година, заведени во Државниот завод за ревизија под број 10-138/19 од 26.05.2021 година, кон кои се приложени и дописи/известувања од раководните лица на Управата за јавни приходи³, Царинската управа на РСМ⁴ и Министерството за правда⁵, како надлежни институции за дел од констатираните состојби во Нацрт извештајот. Забелешките се разгледани и утврдено е дека една забелешка претставува известување, шест забелешки претставуваат образложение за констатираните состојби и две забелешки не се прифаќаат.

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

Констатирани се следните состојби:

³ Број 26-3446/2 број од 21.05.2021 година

⁴ Број 02-028904/21-0002 од 20.05.2021 година

⁵ Број 11-1357/2 од 21.05.2021 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

7

4.1. Подготовка и донесување на Буџетот на Република Северна Македонија

Подготвувањето и донесувањето на Буџетот на РСМ претставува процес на поврзани активности, за кој овластениот државен ревизор континуирано известува во ревизорските извештаи од минати години. Начинот и роковите за реализација на активностите се уредени во Законот за буџетите⁶. Поради состојбата предизвикана од глобалната пандемија на вирусот COVID-19, во март 2020 година донесена е Уредба со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба⁷, а во април 2020 година извршено е дополнување на истата⁸. Имајќи ги предвид роковите за спроведување на активностите за подготовка на државниот буџет кои завршуваат со неговото донесување најдоцна до 31 декември, пандемијата и горенаведената Уредба немаше влијание на процесот на подготовка и донесување на Буџетот на РСМ за 2020 година⁹, но влијаеше на понатамошните измени и дополнувања на истиот.

Со извршениот увид во постапката за подготовка и донесување на Буџетот на РСМ за 2020 година, утврдивме дека истата во најголем дел е спроведена согласно постојната регулатива, но одредени состојби утврдени во претходните години се повторуваат и тоа:

- согласно инструкциите во Буџетски циркулар од МФ, буџетските барања се доставуваат на два начини: во електронска форма преку апликацијата Е-циркулар и во печатена форма со потпис на раководното лице и печат на институцијата, заедно со дополнителните обрасци внесени во апликацијата. Внесот на сите обрасци во електронската апликација е задолжителен, но МФ нема воспоставено пракса на чување на буџетските барања доставени во електронска форма.

Со увид во избраниот примерок на буџетски барања во хартиена форма, како и во доставената евиденција од Секторот за Буџети и фондови¹⁰, утврдивме постоење на некомплетни буџетски барања во кои недостасуваат дел од предвидените обрасци во член 23 од Законот за буџетите. Обврската за доставување на стратешки планови, како услов за прифаќање на комплетноста на буџетското барања, е исполнето од 65% од буџетските корисници, додека во име на буџетските корисници кои не доставиле стратешки план, согласно член 15-а од Законот за буџетите, МФ е задолжено во нивно име да изготви предлог буџет. Со доставување на нецелосни буџетски барања, буџетските корисници се соочуваат со ризик, донесениот буџет од страна на МФ да не е во сооднос со

⁶ „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

⁷ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 79/20

⁸ Уредба со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба

⁹ Буџетот на Република Северна Македонија за 2020 година е донесен од Собранието на РСМ на 22.12.2019 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 265 од 23.12.2019 година)

¹⁰ Евиденцијата на пристигнати буџетски циркулари и стратешки планови од буџетските корисници

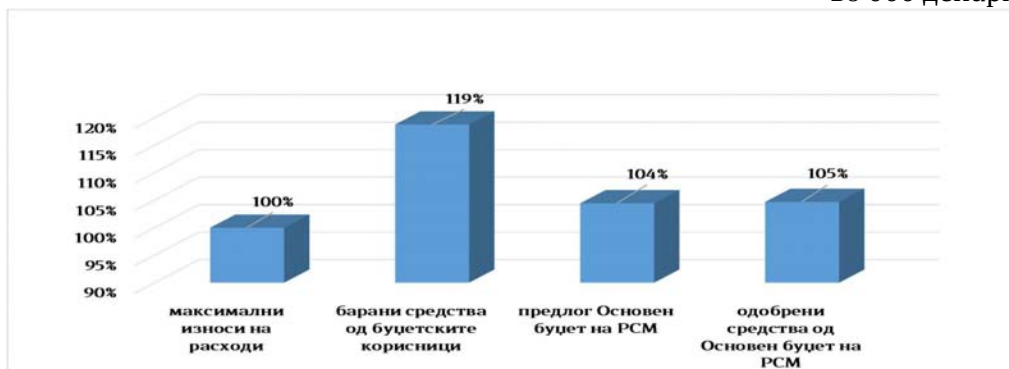
ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

- нивните реални потреби за реализација на поставените цели;
- Плановите за програмите за развој, не се составен дел на буџетско барање за 2020 година, поради тоа што почнувајќи од 2019 година МФ вовеле нов Образец за финансиска конструкција на повеќегодишни капитални проекти. Новиот образец содржи дел од податоците кои беа составен дел на Плановите за програмите за развој, но за истиот не е пропишана постапката за донесување, ниту обврската за нивно одобрување од Владата на РСМ, уредено во член 21-а од Законот за буџетите;
 - по извршените усогласувања на предлозите на буџетските барања со буџетските корисници, МФ го доставува предлогот на Буџетот на РСМ до Владата, како табеларен преглед на бараните и одобрените средства, без Извештај за причините за неусогласените буџетски барања, предвиден во член 24, став 2 од Законот за буџетите, што влијае на целосното информирање на Владата, пред донесување на одлуката за усвојување на предлогот на Буџетот.

Со примена на ревизорски постапки утврдивме дека износот на одобрени средства во Основен буџет за 2020 година (сметка 637) е повисок за 5% во однос на вкупните максимални износи на одобрени средства за 2020 година, при што кај 62% од буџетските корисници одобрениот износ е поголем, кај 32% износот е помал, додека кај останатите 6% износот е на ниво на утврдените максимални расходи. Притоа, најзначајни зголемувања односно повеќе одобрен буџет утврдивме кај Министерството за труд и социјална политика износ од 4.954.456 илјади денари, Министерството за образование и наука износ од 1.112.022 илјади денари, Владата на РСМ износ од 749.831 илјади денари, Министерство за здравство износ од 481.414 илјади денари, додека помалку е одобрен буџет има кај Управата за јавни приходи износ од 1.280.902 илјади денари и кај Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој износ од 785.871 илјади денари.

Износот на бараните, предложените и одобрените средства на буџетските корисници во Основен буџет на РСМ, сметка 637 во однос на максимално утврдените износи на расходи за 2020 година, е прикажан на следниот графикон:

во 000 денари



Во конечните извештаи за ревизијата на Основниот буџет на РСМ за минати години, овластениот државен ревизор континуирано известува дека квалитетот на планирањето на развојната компонента на Буџетот во голема мера зависи од

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

9

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

расположливоста на МФ со целосни, квалитетни стратешки планови од сите буџетските корисници усогласени со нивните стратешки цели како и со стратешките цели на Владата на РСМ, заради можност од остварување на повисок степен на нивна реализација и поттикнување на економскиот развој на државата. Исто така овластениот државен ревизор континуирано известува и 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 како и за потребата од информирање на Владата на РСМ за причините за неусогласеност на бараните и одобрените средства на буџетските корисници, сè во насока на непречена реализација на стратешките цели на Владата на РСМ.

Препорака:

Одговорното лице на МФ да преземе активности:

- при подготовка на Буџетскиот циркулар за наредните фискални години, содржината на буџетските барања да биде усогласена со одредбите од Законот за буџетите;
- за доставените буџетски барања во електронска форма преку апликацијата Е-циркулар МФ да се воспоставено пракса на чување на истите;
- да продолжи со иницијативите за комплетирање на буџетските барања со стратешки планови од страна на корисниците на буџетот;
- при доставување на Предлогот на Буџетот до Владата на РСМ, да се доставува и Извештај за неусогласени буџетски барања помеѓу Министерството и буџетските корисници.

4.1.1 Буџетот на РСМ за 2020 година е донесен во износ од 191.003.525 илјади денари¹¹ и во однос на 2019 година е повисок за 23%. Истиот е донесен во законски предвидениот рок и е објавен на ден 23.12.2019 година¹².

Структурата на расходите во Основниот буџет на РСМ-сметка 637 година и неговите измени и дополнувања во 2020 година, според функционалната класификација на расходите е прикажана во следниот графикон:



¹¹ Сметка на основен буџет – 637

¹² „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 265/19

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 10

1. _____
2. _____
3. _____

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

Констатиравме дека како и во 2019 година, најголемо учество во Буџетот на РСМ за 2020 година имаат расходите класифицирани во компонентата Социјална заштита, што е во функција на обезбедување на социјалната сигурност на граѓаните. Од групата останати расходи, најмал процент од средствата е наменет за финансирање на секторите Заштита на животната средина и Живеалишта и развој на децата.

Со измените и дополнувањата на Буџетот за 2020 година, кај сите компоненти има пад на нивното учество во вкупните расходи, освен во компонентата Здравство, каде со издвоените средства со последниот ребаланс нејзиното учество изнесува 18,9% и во однос на првиот буџет е зголемено за 4,8%. Ваквата состојба е резултат на влијанието на здравствена криза предизвикана од пандемијата со COVID-19 и дополнително утврдената потреба од пренасочување на средства во здравствениот сектор.

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

Здравствено-економската криза предизвикана од глобалната пандемија на вирусот COVID-19 имаше влијание врз Буџетот на РСМ за 2020 година, однос врз приходите, расходите, приливите и одливите, како и на дефицитот на државата. Како резултат на пандемијата, намалена е на економската активност која се рефлектира на реализацијата на приходите, што влијае на навремено сервисирање на обврските на буџетските корисници и одржување на ликвидноста на буџетот.

Поради ваквата состојба во текот на 2020 година извршени се изменување и дополнување на Буџетот на РСМ за 2020 година, донесени се два ребаланси на Буџетот на РСМ, како и одлуки за прераспределба на средствата меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите, со кои висината на планираниот Буџет на РСМ за 2020 година изнесува 294.944.374 илјади денари (Основен буџет на РСМ за 2020 година изнесува 204.244.398 илјади денари), што претставува зголемување од 4,25% во однос на првично планираниот буџет (За Основен буџет 4,87%) и тоа:

- во април 2020 година Владата на РСМ донесе Одлука за прераспределба на средства меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите¹³ со која изврши прераспределба на средства во износ од 6.542.000 илјади денари со цел спроведување на прв и втор сет на економски мерки за амортизирање на ударот врз економијата кои беа насочени кон заштита на ликвидноста на компаниите и заштита на работните места. Имено кај дел од буџетските корисници се изврши намалување на буџетските средства, а најголем дел од тие средства во износ од 5.911.000 илјади денари се алоцирани кај Владата на РСМ за преземање на мерки за справување со COVID-19 и намалување на последиците,

¹³ Службен весник на Република Северна Македонија, број 97/20

- во мај 2020 година Владата на РСМ донесе Уредба со законска сила за изменување и дополнување на Буџетот на РСМ за 2020 година за време на вонредна состојба¹⁴ со која се изврши измени и дополнувања на буџетот (прв ребаланс на Буџетот на РСМ), при што вкупните приходи се зголемија за 0,8% во однос на планираните со Буџетот на РСМ за 2020 година, додека расходите се зголемија за 1,4%, со што дефицитот се проектира 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 е направено кај капиталните расходи за 17,9%, што влијание на обемот на капиталните инвестиции, додека зголемувањето на субвенциите и трансферите е 46,2%, што треба да помогне во надминување на последиците врз стопанството во државата,
- во ноември 2020 година, Собранието на РСМ изврши Изменување и дополнување на Буџетот на РСМ за 2020 година¹⁵ (втор ребаланс на Буџетот на РСМ) со што вкупните приходи се зголемија за 4,3% во однос на планираните со Буџетот на РСМ за 2020 година и расходите се зголемија за 4,3%, со што дефицитот се проектира на 8,49% од БДП, наспроти планираниот со Фискалната стратегија 2019-2021 од 2,3% за 2020 година, што има за ефект повторно зголемување на дефицитот од 6,19% .
Со овој ребаланс најголемо зголемување е направено кај расходите за субвенции и трансфери од 95,6% додека најголемо намалување е направено кај капиталните расходи за 19,8%.
- во декември 2020 година Собранието на РСМ донесе Одлука за прераспределба на средства меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите¹⁶ со која се изврши прераспределба на буџетски средства помеѓу буџетските корисници.

Програма на Влада на РСМ П1- Мерки за справување со COVID-19 кризата

За олеснување на последиците од кризата предизвикана од COVID-19, Владата на РСМ, во текот на 2020 година донесе четири пакети на економски мерки, со кои се опфатени и поддржани субјектите и физичките лица погодени од пандемијата, со цел да обезбеди одржливост на домашната економија.

На 58 седница на Владата на РСМ, одржана на 26.03.2021 година, разгледан е Извештај со статус на реализација на економски мерки за справување со COVID-19. Во извештајот содржани се сите 70 усвоени мерки во рамките на четирите пакети, поделени во три групи и тоа:

- Мерки кои предизвикуваат расходи директни фискални импликации,
- Мерки кои предизвикуваат намалени буџетски приходи и
- Мерки кои имаат економско влијание, а немаат фискални импликации.

¹⁴ Службен весник на Република Северна Македонија, број 126/20

¹⁵ Службен весник на Република Северна Македонија, број 126/20

¹⁶ Службен весник на Република Северна Македонија, број 299/20

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

Согласно податоците, за мерките кои предизвикуваат буџетски расходи, односно директни фискални импликации искористени се средства во вкупен износ од 19.345.456 илјади денари.

Владата, реализираше четири сета на Мерки за амортизирање на ударот врз економијата и стимулирање на потрошувачката, преку Одлуки за прераспределба на средства помеѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите и преку Измени и дополнувања на Буџетот за 2020 година, Владата ги реализираше преку посебна потпрограма П1. Од Основниот буџет на РСМ во 2020 година за оваа програма направени се расходи во износ од 13.818.990 илјади денари.

Првиот и вториот сет на економски мерки беа насочени кон заштита на ликвидноста на компаниите и заштита на работните места, третиот сет на мерки беше насочен кон ревитализирање и рестарт на економијата, стимулирање на потрошувачката и промоција на домашната понуда. Четвртиот сет на економски мерки беше насочен кон обезбедување на одржливост на домашните економски дејности и на работните места, за да обезбеди стабилност на социјалните трансфери и да обезбеди политики кои ќе помогнат за спроведување на брза излезна стратегија кога кризата ќе заврши, за да продолжат позитивните трендови на новата развојна македонска економија.

Структурата на расходите преку П1 за 2020 година е прикажана во табелата:

во 000 денари

Опис	Износ	%
Други трансфери до Фондот за ПИОСМ	103.532.247	0,75%
Други трансфери до Агенцијата за вработување на РСМ	60.850.679	0,44%
Други трансфери до Фондот за здравствено осигурување на РСМ	44.038.144	0,32%
Субвенции за други институции	135.000.000	0,98%
Стипендии за студенти	1.074.000	0,01%
Други трансфери	12.675.495.187	91,73%
Депозити	613.930.000	4,44%
Акции и друг капитал	185.070.000	1,34%
Вкупно	13.818.990.257	100%

Најголем дел од програмата П1 - Мерки за справување со COVID-19 кризата односно 91,73% се реализирани како други трансфери до буџетски корисници, прикажани во следниот графикон:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 13

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

во 000 денари



- од разделот на Владата на РСМ исплатени се средства во износ од 11.865.531 илјади денари за финансиска поддршка за исплата на минимална плата од 14.500 денари на вработените во приватните компании, финансиска помош за винарии, лозари, школи за странски јазици, градинки, превозници, младински организации, ЈП членки на стопанска комора, ноќни клубови, центри за едукација, танцови клубови, естрадни уметници, за инвестиции на деловни субјекти, субвенции за земјоделие, поддршка на невладини организации, за мерката домашна платежна картичка наменета за купување на домашни производи и друго;
Исто така како финансиска помош од овој раздел исплатени се средства на трговски друштва и јавни претпријатија во државна и општинска сопственост, како и општини во вкупен износ од 755.111 илјади денари. Исплатениот износ по институции детално е прикажан во Прилог 2 кој е дел од Конечниот извештај;
- од разделот на Министерството за економија исплатени се расходи во износ од 671.431 илјади денари за ваучери за туризам, помош на туристичките агенции, ресторани за свадби, исплата на уплатена такса за 2019 година, помош на игротеки, занаетчи, туристички водичи, кофинансирање на обуки за 2020 година, директна поддршка на фонд за микро и мали претпријатија и други трансфери;
- од разделот на Министерство за образование и наука направени се расходи во износ од 54.457 илјади денари кои се однесуваат на трансфери кон универзитетите и факултетите во РСМ;
- од разделот на УЈП направени се расходи во износ од 51.106 илјади денари како поврат на граѓаните за мерката „Викенд без ДДВ“;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

14

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

- од разделот на Агенција за млади и спорт направени се расходи во износ од 29.969 илјади денари за финансиската поддршка на спортисти, стручни лица од областа на спортот и спортската администрација во износ по 14.500 за април и мај 2020 година и
- од разделот Финансирање на дејности од областа на културата направени се расходи во износ од 4.074 илјади денари за финансиската поддршка на самостојните уметници за месеците април и мај 2020 година во месечен износ од 14.500,00 денари.

Истакнуваме дека за наменското и законско користење на наведените средства, како и за нивната ефикасност, согласно Годишната програма за 2021 година од страна на Државниот завод за ревизија во тек е извршување на повеќе ревизии на регуларност и ревизијата на успешност од страна на овластениот државен ревизор на тема „Ефикасност на економските мерки на Владата на РСМ за справување со кризата предизвикана од вирусот COVID-19,,.

➤ **Финансирање на Судската 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.

Согласно Законот за Судскиот буџет, делот на средствата „Судска власт“ во Буџетот на РСМ, се утврдува на износ најмалку 0,8% од БДП и во случај на ребаланс на Буџетот, утврдениот износ не може да се намалува.

Со увид во доставената документација и донесениот буџет за 2020 година утврдивме дека износот на максимално утврдените расходи, бараните средства во буџетското барање, како и донесениот буџет за Судска власт се во износи кои не го достигнуваат законски утврдениот лимит.

Законски предвидениот износ, максималните износи на расходи, бараните и одобрените средства за Судска власт за 2020 година се прикажани на следниот графикон:



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

15

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

Од податоците може да се констатира дека износот на одобрени средства за Судска власт Буџетот на РСМ за 2020 година изнесува 2.163.400 илјади денари што претставува 0,3% од БДП и е значително помал од законски утврдениот лимит.

И покрај разликите во бараните и одобрените средства за Судска власт, 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, кој треба да даде мислење по истиот.

Во член 4 од Законот за судскиот буџет¹⁷ е уредено дека во случај на ребаланс на буџетот не може да се намалуваат средствата наменети за финансирање на судската власт, но како резултат на вонредната состојба предизвикана од пандемијата од вирусот Ковид-19, со измените и дополнувањата на буџетот за 2020 година извршено е намалување на одобрениот буџет за Судска власт во износ од 243.050 илјади денари.

Со воспоставениот начин на планирање на обемот на средства на судскиот буџет и на усогласување помеѓу МФ и Судскиот буџетски совет, како и со начинот на негово одобрување под законски утврдената рамка, се создава ризик од непречено стабилно и долгорочно финансирање на судската власт, со цел обезбедување на уставната и законски предвидената независност и самостојност на судската власт во РСМ.

Со извршените ревизии во претходни години, како и во тековната година утврдивме дека ваквата законска одредба во континуитет не се исполнува, односно средствата кои се издвојуваат од Буџетот за финансирање на Судската власт не го достигнуваат законски утврдениот процент, ниту се земаат во предвид при утврдување на максималните износи на расходи од страна на Владата на РСМ, во рамки на кои треба да се подготви буџетот за Судската власт.

Препорака:

Одговорното лице на МФ во соработка со Судскиот буџетски совет и други надлежни институции, да преземат активности за усогласување на финансиските средства за Судската власт согласно законски утврдениот процент, како и без промени на износот на одобрени средства, при ребаланс на буџетот.

¹⁷ „Службен весник на Република Македонија“ број 60/03; 37/06; 103/08 и 145/10

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 16

➤ **Финансиски средства за поттикнување на рамномерен регионален развој**

Согласно Законот за рамномерен регионален развој¹⁸ за поттикнување на рамномерниот регионален развој од Буџетот на РСМ годишно се издвојуваат средства во висина од најмалку 1% од БДП.

Средствата за поттикнување на рамномерен регионален развој се реализираат преку годишните програми за рамномерен регионален развој предвидени во буџетите на Министерството за локална самоуправа и Биро за регионален развој, како и преку секторски програми на други буџетски институции, кои содржат регионална компонента.

Со извршената анализа на потпрограмата ОА - Рамномерен регионален развој за 2020 година, која се реализира преку Министерството за локална самоуправа и Бирото за регионален развој, констатиравме дека учеството на одобрените средства за поттикнување на рамномерен регионален развој преку оваа потпрограма изнесува 0,06% од БДП за 2019 година.

Исто така, врз основа на доставената информација од МФ, Секторот за буџет и фондови за буџетски, владини и развојни програми кои содржат регионална компонента, утврдивме дека со донесениот Буџет на РСМ и неговите измени и дополнувања во 2020 година, издвоени се средства за регионален развој преку одделните програми кои се реализираат преку повеќе институции и истите достигнуваат над 1% од БДП за 2019 година. Наведените програми имаат компонента на регионален развој, но кај истите не секогаш и во целост може да се утврди поттикнувањето на рамномерен регионален развој, односно постоење на принципот на распределба на средства во сите плански региони, според степенот на развиеност на истите.

Ваквиот начин на буџетирање на средствата наменети за рамномерен регионален развој по раздели и програми, без да се врши разграничување според намената по соодветни ставки, не дава целосна и јасна слика за вкупните средства наменети за регионалниот развој, влијае на начелото на транспарентност и прикажување на трансакциите во Буџетот на РСМ на единствен и конзистентен начин и го отежнува следењето на обезбедувањето на средства согласно законски предвидениот лимит за поттикнување на рамномерен регионален развој.

Истакнуваме дека во насока на обезбедување повисока ефикасност во спроведување на програмите преку кои се реализираат средства за регионален развој, во новиот Закон за регионален развој во примена од февруари 2021 година, уредено е воспоставувањето на електронски систем за координација на планирањето, спроведувањето, следењето и оценувањето на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој, преку кој ќе се врши собирање,

¹⁸ Член 27 од Законот за рамномерен регионален развој „Службен весник на Република Македонија“ број 63/07; 187/13; 43/14; 215/15 и 64/18); Член 35 од Законот за рамномерен регионален развој „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 24/21 година

користење и архивирање на податоци и информации значајни за планирање, спроведување, следење и оценување на политиката за рамномерен регионален развој. Исто така, со донесената Стратегија за регионален развој на Република Северна Македонија 2021-2031¹⁹ еден од приоритетите е унапредување на координацијата при спроведување на политиката за рамномерен регионален развој, мониторинг, оценување и известување за постигнатите резултати, за чија реализација ќе придонесе и користењето на воспоставениот електронски систем „СИ-РЕ-РА“, со чија имплементација треба да се олесни процесот на управување и буџетирање на проектите, во функција на поттикнување на рамномерен регионален развој. Имплементацијата на наведениот систем ќе биде предмет на наредни ревизии.

Зајакнувањето на координирано настапување на надлежните институции во процесот на планирање на Буџетот на РСМ, со анализа и примена на податоците од наведениот систем, ќе придонесе за пореална распределба на средствата наменети за финансирање на рамномерен регионален развој.

Препорака:

Одговорното лице на МФ да преземе активности при планирањето на средствата наменети за финансирање на рамномерен регионален развој да се врши разграничување според намената по соодветни ставки во рамките на предвидените раздели и програми, со цел целосна и јасна слика за вкупните средства наменети за регионалниот развој согласно законски предвидениот процент, преку зајакнување на соработка со Советот за рамномерен регионален развој и другите надлежни институции.

4.2. Управување на Буџетот на Република Северна Македонија

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

МФ 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.

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.

¹⁹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 76/21

➤ **Финансирање на буџетскиот дефицит**

Во 2020 година финансирањето на дефицитот како и отплатите на долгот, се обезбедени преку задолжување од странски и домашни извори. Поради присутните ризици поврзани со времетраењето на пандемијата во глобални рамки, импликациите врз Буџетот на РСМ и економијата во целина во непредвидливи услови, во 2020 година во Буџетот на РСМ има потфрлање на приходната страна за 15% односно остварени се помалку 32.538.000 илјади денари и зголемување на расходите за 1,6% односно 3.943.000 илјади денари од првично проектираните, што придонесува првично планираното негативно буџетското салдо во износ од 17.385.000 илјади денари, да се зголеми за 36.481.000 илјади денари и со состојба на 31.12.2020 година е во износ од 53.866.000 илјади денари односно буџетски дефицит од 8,11% од БДП, кој првично пред пандемијата бил проектиран на 2,35% од БДП (детално образложено во точка 4.2.1.5, 4.2.1.6., 6.2. од извештајот).

Извршување на Основен буџет на РСМ

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.

Управувањето и реализирањето на финансиските средства на Буџетот се врши преку Трезорската сметка, која МФ ја има отворено кај Народната банка на РСМ, како носител на платниот промет во Републиката. Преку Трезорската сметка, со која управува Трезорот, како организациона единица во рамки на МФ, централизирано се наплатуваат сите јавни приходи, како и централизирано се извршуваат сите расходи на Буџетот на РСМ, а во рамки на Трезорската сметка сите буџетски корисници имаат свои сметки преку кои се извршуваат трансакциите.

4.2.1. Остварување на приходите и другите приливи

Вкупните приходи и приливи во 2020 година се остварени во износ од 214.889.324 илјади денари, односно за 35% повеќе во однос на 2019 година, што во најголем дел се должи на зголемување на приливите од задолжување во земјата (91%) и во странство (663%). Намалена реализација во однос на 2019 година има кај даночните приходи за 8%, кај неданочните приходи за 15% и кај капиталните приходи за 23%.

Во однос на планираните износи за 2020 година, остварени се 1.866.994 илјади денари повеќе, што претставува 1% над планираниот износ на вкупните приходи и приливи.

Структурата на одделните видови на приходи и приливи во однос на планираните износи за 2020 година, како и за вкупно остварените приходи и приливи во 2019 и 2020 година е прикажана во следната табела:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 19

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

во 000 денари

Опис	Остварување 2020	Остварување 2019	Планирање 2020	Разлика остварување 2020/2019	Зголемување /намалување 2020/2019 (%)	Разлика остварување/ планирање 2020	Остварување /планирање 2020 (%)
1	2	3	4	5-(2-3)	6-(2/3)	7-(2-4)	8-(2/4)
Даночни приходи	104.377.674	113.734.588	105.394.000	- 9.356.914	92%	- 1.016.326	99%
Неданочни приходи	4.224.539	4.945.952	5.069.364	- 721.413	85%	- 844.825	83%
Капитални приходи	1.822.905	2.354.522	2.104.000	- 531.617	77%	- 281.095	87%
Трансфери и донации	8.638.633	12.158.678	4.893.966	- 3.520.045	71%	3.744.667	177%
Домашно задолжување	36.346.854	19.028.074	36.287.000	17.318.780	191%	59.854	100%
Задолжување во странство	58.531.061	7.670.314	58.794.000	50.860.747	763%	- 262.939	100%
Приходи од отплата на засми	957.658	529.580	490.000	428.078	181%	467.658	195%
ВКУПНО	214.899.324	160.421.708	213.032.330	54.477.616		1.866.994	101%

Даночните приходи во 2020 година во однос на 2019 година се реализирани во помал износ од 9.356.914 илјади денари и во вкупните приходите на Основен буџет за 2020 година, имаат учество од 49% за разлика од 2019 година кога нивното учество изнесуваше 71%. Значителното намалување се должи на зголеменото учество на приходите од задолжување на државата во земјата и во странство.

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

4.2.1.1. Даночни приходи

Најголемото учество во Основен буџет на РСМ имаат даночните приходи кои се во надлежност на Царинската управа и УЈП. Во 2020 година даночните приходи се остварени во вкупен износ од 104.377.674 илјади денари, односно за 8% помалку во однос на претходната година. Најголемо учество во даночните приходи во 2020 година имаат приходите од ДДВ.

Учеството на одделни даноци и давачки во даночните приходи во Основен буџет во 2020 и 2019 година се прикажани на следниот графикон:



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 20

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

Влијанието на здравствено-економската криза предизвикана од глобалната пандемија на вирусот COVID-19 се рефлектираше врз реализацијата на даночните приходи и со измените и дополнувањата на Буџетот на РСМ за 2020 година истите се намалени за 17% во однос на првично планираните приходи. Во 2020 година во однос на 2019 година кај сите видови даночни приходи е забележан пад, прикажан во следната табела:

во 000 денари

Остварени даночни приходи во 2020 година во однос на 2019 година				
	2020 година	2019 година	апсолутно намалување 2020/2019	процентуално намалување 2020/2019
Данок на личен доход	18.625.446	18.705.659	-80.213	-0,43%
Данок од добивка	10.496.400	11.554.441	-1.058.041	-9,16%
Данок на ДДВ	46.892.806	52.059.164	-5.166.358	-9,92%
Акцизи	22.118.581	24.708.402	-2.589.821	-10,48%
Други увозни давачки и такси	5.734.334	6.032.619	-298.285	-4,94%
Еднократни посебни такси	12.288	22.824	-10.536	-46,16%
Комунални даноци	6.045	17.585	-11.540	-65,62%
Дозволи за вршење на дејност	491.774	633.894	-142.120	-22,42%
ВКУПНО	104.377.674	113.734.588	-9.356.914	

Најзначајно е намалувањето на приходите од ДДВ, како и на приходите од акцизи.

➤ **Управа за јавни приходи**

Управата за јавни приходи, како надлежен орган за спроведување на даночната политика има значајна улога во редовна и ефикасна наплата на даночните приходи во Буџетот на РСМ. УЈП води единствен даночен регистар и даночни евиденции на даночните обврзници, прима даночни пријави, ги утврдува, врши наплата и поврат на даноци, социјални придонеси од плата и други јавни давачки, врши инспекциски надзор над даночните обврзници за целосна пријава и наплата на сите даноци и други јавни давачки согласно регулативата, го следи даночниот систем, дава предлози за негово унапредување и соработува со други органи од земјата и други држави.

Во текот на 2020 година, дел од активностите на УЈП се насочени кон реализација на мерките на Владата на РСМ воведени заради справување со здравствено – економската криза предизвикана од вирусот COVID-19.

Имено, УЈП е вклучена во процесот на изготвување на Уредби со законска сила донесени во текот на вонредната состојба, нивно усогласување со надлежните институции, како и креирање на правила и процедури за имплементација на одредбите од истите. Исто така, согласно точка 11 од Заклучокот од 4-тиот состанок на Главниот координативен кризен штаб, Управата за јавни приходи почнувајќи од 20.03.2020 година се задолжува да ги стави на располагање нејзините капацитети и ресурси на Државниот пазарен инспекторат. Во таа насока организацијата на работните активности на инспекторатите е во

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 21

функција на спроведување на заеднички контроли со ДПИ за почитување на одделни заклучоци на Владата.

Активностите на УЈП во 2020 година се реализирани со 1.081 вработени лица, од кои 14% односно 153 вработени се инспектори.

Имајќи ги предвид тековните и дополнителните надлежности кои ги извршува УЈП, како и структурата на нејзините вработени, ревизијата во континуитет дава препораки за анализа на потребата од соодветно зајакнување и распоредување на кадровските ресурси на УЈП. Согласно известувањето од УЈП, во однос на постапување по наведената препорака, во 2020 година до УЈП не е доставен податок ниту информација за фискални импликации на предлог прописите со кои се доделуваат нови надлежности на УЈП, за анализа на потребите од зголемување на бројот на вработени во врска со конкретен предлог. Ваквата состојба 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.

Даночен инспекторат на УЈП

Како дел од стратегиите за управување со ризик и даночна усогласеност, покрај канцелариски, УЈП применува и надворешни контроли.

Надворешната контрола ја вршат овластени даночни инспектори, а истата служи за утврдување и преиспитување на даночните односи на даночниот обврзник, може да опфати еден или повеќе видови даноци, еден или повеќе периоди на оданочување, или да се ограничи на одделни фактички состојби.

УЈП согласно надлежностите спроведува контроли на ДДВ, данок на добивка, данок на личен доход и придонеси и други јавни давачки, при што со контролите согласно одредбите од Законот за даночна постапка може да се опфатат најмногу пет години. Контролите се спроведуваат од страна на даночните инспектори и даночните контролори.

Во 2020 година контролите се извршени со 153 даночни инспектори и 30 даночни контролори. Реализацијата на планираните контроли на УЈП во 2020 година е условена од состојбата предизвикана од глобалната пандемија на вирусот COVID-19, односно од прилагодување на начинот и обемот на тековната работа согласно мерките и препораките за превенција од ширење на болеста, како и дополнителниот ангажман на УЈП со вклучување во активностите за реализација на мерките на Владата на РСМ за справување со кризата.

Согласно доставените податоци од УЈП, со Годишниот план за контроли за 2020 година, планирани се 4.879 инспекциски контроли од кои реализирани се 3.866 контроли односно 79%, а истите се намалени за 31% од бројот на извршени контроли во 2019 година. Притоа кај 38% од контролите утврдени се неправилности. Од планираните 4.572 даночни контроли, во 2020 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 22

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

реализирани се само 616 контроли, односно 13%, при што кај 36% утврдени се неправилности.

Со извршените контроли утврдени се неправилности во вкупен износ од 1.176.842 илјади денари, од кои износот на ново утврдениот данок и други јавни давачки од кои се очекува наплата изнесува 1.146.032 илјади денари.

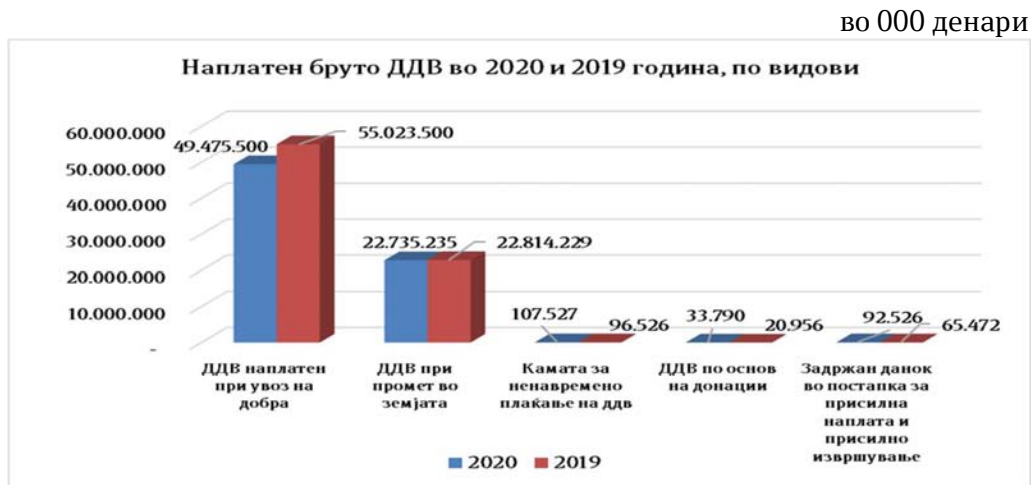
Од даноци откриени во постапка на инспекциски надзор, во 2020 година наплатени се вкупно 601.513 илјади денари, што е околу 50% помалку во однос на наплатениот износ во 2019 година. Од наплатениот износ, 75% односно 451.136 илјади денари се приход на буџетот на РСМ, а 25% односно 150.377 илјади денари се приход на УЈП.

Данок на додадена вредност

ДДВ претставува најзначајна ставка во вкупните даночни приходи на Основниот буџет за 2020 година со учество од 45%, остварен во нето износ од 46.892.806 илјади денари, што претставува намалување од 10% во однос на 2019 година, остварен во нето износ од 52.059.164 илјади денари.

Согласно доставените податоци од УЈП во 2020 година платен е ДДВ во бруто износ од 72.444.578 илјади денари, од кој УЈП извршила поврат на даночни обврзници во износ од 25.551.772 илјади денари. Притоа, најголеми приходи се остварени од ДДВ наплатен при увоз на добра 68%, додека учеството на ДДВ наплатен од промет во земјата е 31%.

Во однос на 2019 година, наплатениот бруто износ на ДДВ е намален за 7%, прикажано на следниот графикон:



Со извршената анализа на податоците од трезорската и од сметководствената евиденција во МФ, констатиравме дека во 2020 година остварениот приход од наплата на ДДВ при промет во земјата е помал за 2.816.537 илјади денари во однос на остварениот поврат на ДДВ, поради што повратот е реализиран од приходите од ДДВ наплатен при увоз на добра.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 23

Контроли при поврат на ДДВ

Во насока на утврдување на покриеност на повратот на ДДВ со контроли од страна на УЈП, со примена на ревизорски техники извршивме избор на примерок по стратуми и по вредност, од 122 даночни обврзници кај кои е извршен поврат на ДДВ во 2020 година во вкупен износ од 6.097.212 илјади денари. Со увид во податоците за извршени контроли кај даночните обврзници опфатени со примерокот, доставени од надлежниот сектор во УЈП, утврдивме дека во период од 2016-2020 година кај 8 даночни обврзници (7%) кај кои е извршен поврат на ДДВ во 2020 година во вкупен износ од 225.447 илјади денари, не е извршена ниту една контрола.

Сумираните податоци од извршената анализа се прикажани во прегледот:

Број на години кога е извршена контрола кај даночниот обврзник	број на даночни обврзници од избраниот примерок	%	вкупен износ на поврат на ДДВ во 2020 година (000 денари)	износ на утврдени неправилности (000 денари)
1 година	39	32%	1.898.579	31.547
2 години	51	42%	3.473.484	123.691
3 години	15	12%	248.807	2.275
4 години	8	7%	222.231	6.764
5 години	1	1%	28.634	786
Неконтролирани фирми	8	7%	225.477	0
Вкупно	122	100%	6.097.212	165.063

Имајќи предвид дека најголем дел од даночните приходи се по основ на уплата на ДДВ, како и дека кај 40% од обврзниците кои извршиле поврат на ДДВ се утврдени неправилности, утврдивме дека 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 пресметката и уплатата на ДДВ, како и би влијаело на зголемување на приходите на буџетот по наведениот основ.

Во функција на зајакнување на капацитетите за надворешна контрола за даноци, како дел од мерката Подобрување на контролните механизми утврдена во Стратегијата за реформа на даночниот систем 2021-2025, чија главна цел е да се подобрат механизмите кои ја контролираат работата на даночните институции, како и механизмите кои обезбедуваат усогласеност на компаниите со даночното законодавство, потребно е да се интензивираат активностите за зголемување на бројот на даночни инспектори, кои во 2020 година се само 14% од вкупниот број на вработени во УЈП, користејќи ги сите потенцијални начини за надминување на недостатокот на инспектори.

Препорака:

Одговорното лице на УЈП, во соработка со надлежните органи да преземе мерки и активности за зајакнување на кадровска екипираност преку зголемување на бројот на даночни инспектори.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 24

➤ **Данок на личен доход**

Данокот на личен доход во 2020 година учествува со 17,84% во вкупните даночни приходи и истиот во Основен буџет е остварен во износ од 18.625.446 илјади денари и нема значајни отстапувања во однос на 2019 година.

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 69%.

Со донесување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за данокот на личен доход за време на вонредна состојба²⁰ обврзниците на данокот на личен доход кои остваруваат доход од самостојна дејност имаа право на ослободување од плаќање на износот на аконтациите на данокот на личен доход за месеците март, април, мај, јуни и јули 2020 година. Користењето на правото се однесува на обврзниците за данокот на личен доход кои остваруваат доход од самостојна дејност, а кои вршат услуги од областа на угостителска дејност, туризам, транспорт и на други даночни обврзници кои остваруваат доход од самостојна дејност и имале претрпено штети во своето работење заради спроведување на мерките за спречување на внесување и ширење на вирусот COVID-19 и доколку исполниле некој од условите дефинирани во Уредбата.

Исто така, во насока на поддршка на развојот на човечкиот капитал како и зголемување на продуктивноста и здравствената заштита на вработените за времетраење на пандемија со вирусот COVID-19, донесени се измени и дополнувања во Законот за личен доход²¹ со кои се утврдуваат нови ослободувања од данок на личен доход.

Данокот на добивка /данок на вкупен приход

Данокот на добивка учествува со 10% во вкупните даночни приходи во 2020 година, истиот изнесува 10.496.400 илјади денари, што споредено со 2019 година претставува намалување од 9%. Најголемо учество со 70% во уплатата на данокот на добивка имаат месечните аконтации на данок на добивка

Со донесување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за данок на добивка за време на вонредна состојба²², обврзниците на данокот на личен доход кои остваруваат доход од самостојна дејност имаат право на ослободување од плаќање на износот на аконтациите на данокот на добивка за месеците март, април, мај, јуни и јули 2020 година. Користењето на правото се однесува на обврзниците за данокот на личен доход кои остваруваат доход од самостојна дејност, а кои вршат услуги од областа на угостителска дејност, туризам, транспорт и на други даночни обврзници кои остваруваат доход од

²⁰ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 79/20 и 169/20

²¹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 290/20

²² „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 79/20 и 169/20

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

самостојна дејност и имале претрпено штети во своето работење заради спроведување на мерките за спречување на внесување и ширење на вирусот COVID-19 и доколку исполниле некој од условите дефинирани во Уредбата. Исто така, во насока на обезбедување поддршка на даночните обврзници заради полесно справување со последиците од вирусот COVID-19, донесен е Закон за изменување и дополнување на Законот за данокот на добивка²³.

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 РСМ²⁴. Податоците од даночното книговодство на УЈП за даночните побарувања и долгови, се прикажани во табелата подолу:

во 000 денари

Даночни обврски и побарувања во даночната евиденција на УЈП	2020	2019	2020/2019
Ненаплатен ДДВ со камата	14.431.375	13.960.897	103%
Ненаплатен данок на добивка/данок на вкупен приход без камата	5.111.982	5.223.062	98%
Ненаплатени придонеси и даноци од плата	8.456.283	7.611.034	111%
Вкупно	27.999.640	26.794.993	104%
Побарувања за поврат на ДДВ со камата	11.246.792	11.599.715	97%
Побарувања за поврат на данок на добивка и данок на вкупен приход	3.198.430	3.236.426	99%
Вкупно	14.445.222	14.836.141	97%

Износот на ненаплатените даноци и придонеси во 2020 година се зголемени за 4% во однос на 2019 година, што во најголем дел се должи на ненаплатени придонеси и даноци од плата кај кои процентот на наплата е намален за 11%.

Кај побарувањата од страна на даночните обврзници по основ на поврат на ДДВ и данок на добивка во 2020 година нема значајни отстапувања во однос на 2019 година, односно истите се намалени за 3%.

Од ненаплатените придонеси и даноци од плата во вкупен износ од 8.456.283 илјади денари, најголем дел односно 58% се однесуваат на ненаплатени придонеси за пензиско и инвалидско осигурување, прикажано на следниот графикон:

²³ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 290/20

²⁴ Царинската управа на РСМ, ненаплатените долгови ги евидентира во вонбилансната евиденција на финансискиот извештај -Биланс на состојба

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 26

1. _____
2. _____
3. _____

во 000 денари



Значаен дел од 81% од вкупно неплатените придонеси и даноци од плата се однесуваат на периодот 2009-2018 година, што укажува на неповолна старосна структура на истите и намалена можност за нивна наплата.

Во однос на ненаплатениот данок на добивка/данок на вкупен приход од даночните обврзници на ден 31.12.2020 година во износ од 5.111.982 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. Притоа, ненаплатениот данок на добивка/данок на вкупен приход во износ од 938.359 илјади денари или 18% се однесува на побарувања од даночни обврзници кои се одјавени од матичната евиденција или се означени како неактивни, што укажува на неможност за нивна наплата.

Во однос на старосната структура на долгот од даночните обврзници за ДДВ во износ од 14.431.375 илјади денари, поради определени технички проблеми истата не е изготвена со состојба 31.12.2020 година.

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. Со целосна имплементација на проектот „Надградба на матична евиденција и даночно книговодство“ отпочнат во претходен период треба да се воведат модули за даночно книговодство, кој ќе овозможи евидентирање на даночните побарувања и обврски, а со тоа и можност за нивно прикажување во финансиски извештаи.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 27

Истакнуваме дека во функција на зголемување на наплатата на даночните долгови, во третиот квартал од 2020 година УЈП има започнато активности за мониторинг на постапки за наплата на долгови кај ризични должници, со фокус на јавните претпријатија – должници. Имено, врз основа на извршена анализа и согледување на долговните состојби, вклучително и за долгот кој е репрограмиран по специјалниот закон од 2010 година²⁵ и со посебни услови, подготвена е Информација за Владата на РСМ за мерките за наплата на даночните долгови на јавните претпријатија како даночни должници и предлог за следни мерки и активности за подобрување на нивната даночна дисциплина. За наведената Информација во април 2021 година добиено е Мислење од Секретаријатот за законодавство²⁶, по што истата треба да се достави до Владата на РСМ. Согласно приложената Листа на активни јавни претпријатија-даночни должници со состојба на 31.01.2021 година, 38 јавни претпријатија по основ на репрограмиран долг, како и останат даночен долг со пресметана камата и неплатени МПИН (месечни пресметки за бруто плата) должат вкупно 1.861.027 илјади денари.

Донесувањето и имплементацијата на соодветни решенија и предлог мерки за трајно решавање на проблемот со заостанатите даночни долгови и зајакнување на даночната дисциплина на јавните претпријатија, со кординирани активности меѓу Управата за јавни приходи, Владата на РСМ и основачите и управувачките структури на јавните претпријатија, ќе придонесе за намалување на загубата на даночни приходи заради настанување на ненаплативост и застареност за наплата, како и за почитување на принципот на еднаков третман на сите даночни обврзници.

Препораки:

Одговорното лице на УЈП во соработка со МФ, Владата на РСМ и другите надлежни органи 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
- интензивирање на имплементацијата на проектот за надградба на матична евиденција и даночно книговодство, со која ќе се овозможи и следење на старосната структура на ненаплатените побарувања и
- интензивирање на активностите за преземање на мерки за наплата на заостанатите долгови на јавните претпријатија.

²⁵ Закон за плаќање на рати на даночни долгови на јавните претпријатија и трговски друштва основани од Република Македонија, односно од општините или градот Скопје (Службен весник на Република Македонија број 18/10)

²⁶ Мислење број 08-1307/2 од 14.04.2021 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 28

Надзор над работата на органите на општината, органите на општините во градот Скопје и на органите на градот Скопје во делот на даноците на имот

Во член 88 од Законот за даноците на имот²⁷ утврдени се надлежности на УЈП за вршење надзор над работата на органите на општината, органите на општините во градот Скопје и на органите на градот Скопје, во делот на следење на законитоста на нивната работа, поднесување на иницијативи и препораки за доследно остварување на нивните законски надлежности, укажување на пречекорување на надлежностите и предлагање на соодветни мерки за надминување на истото, како и следење на остварување на јавноста на работењето на органите на општината.

Притоа, согласно член 89 од Законот за даноците на имот, доколку и покрај укажувањата и преземените мерки и активности, органите на општините не го обезбедат извршувањето на работите кои согласно наведениот закон се утврдени како нивна надлежност и одговорност, по сила на закон им се одзема соодветната надлежност, а вршењето на одземените работи во нивно име и за нивна сметка го презема УЈП, најмногу до една година од денот на нивното преземање.

Во насока на обезбедување единствено постапување на УЈП за спроведување на наведениот надзор, донесена е интерна процедура чие спроведување е во надлежност на Даночниот инспекторат за контрола, во рамки на Генералниот даночен инспекторат. Согласно процедурата, надзорот од страна на УЈП се врши по утврден Годишен план за надзор над спроведување на Законот за даноците на имот и Законот за комуналните такси, по барање, претставки, предлози, информации и друг вид на писмено обраќање на правни и физички лица, како и по сознанија, информации и индиции од трети страни за незаконско постапување на ЕЛС и пречекорување на нивните надлежности.

Врз основа на доставените информации и документација за спроведен надзор над работата на општините, утврдивме дека во 2020 година како и во претходните години, УЈП не изготвува Годишен план за надзор.

Имено, УЈП спроведува постапки за надзор над работата на органите на општините, само врз основа на добиени пријави и претставки од физички лица или други органи и институции. Во 2020 година, извршени се надзори во две општини по поднесени барања од физички лица, при што во истите не се утврдени неправилности и незаконитост во постапувањето на општините во конкретните предмети. Причини за нередовно годишно планирање на надзорот над општините се недоволните кадровски ресурси на УЈП како и недоволно уредената регулатива во однос на начинот на постапување на УЈП во случај на одземање на надлежноста на одредена општина преземање на истата од страна на УЈП (образложено во точка 7.4. од извештајот).

²⁷ „Службен весник на Република Македонија“ број 61/04, 92/07, 102/08, 35/11, 53/11, 84/12, 188/13, 154/15, 192/15 и 23/16 и „Службен весник на Република Македонија“ 96/2019)

И покрај тоа што даноците на имот како сопствени приходи на општините, не се директен приход на Буџетот на РСМ, имајќи ја предвид состојбата со финансиска нестабилност и континуираната потреба од финансиска помош на општините од страна на централниот буџет, како и утврдените приоритети на Владата на РСМ за период 2020-2024 во делот на политиката за развој на општините (детално образложено во точка 6.4.1. од извештајот), неопходно е зајакнување на надзорот на истите од страна на УЈП.

Препорака:

- Одговорното лице на МФ во координација со УЈП да ја разгледаат можноста за доуредување на законското решение за спроведување на надзорот над работата на општините во делот на начинот на постапување на УЈП во случај на одземање на надлежност на општините и
- Одговорното лице на УЈП да преземе активности за редовно годишно планирање и спроведување на надзор над работата на општините, согласно надлежностите утврдени во Законот за даноците на имот.

Информациски систем на УЈП

Информацискиот систем на УЈП има примарна важност за функционирањето на даночниот систем и навременото прибирање на даноците во Буџетот на РСМ. Во системот на УЈП евиденцијата сеуште 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. Отпочнатите активности за воведување на интегриран даночен ИТ систем, зајакнат со безбедносни критериуми кој би го поддржувал работењето на сите организациони делови и функции на УЈП сеуште не се завршени. Со новонастанатата ситуација и кризата со пандемијата, согласно извештајот на УЈП за 2020 година, ресурсите се насочени кон функционалност на ИТ системот и поддршка и имплементација на сите антикризни мерки кои Владата во најголем дел ги додели за извршување токму на УЈП.

Во Секторот за информатичко-технолошки развој и во Секторот за ИТ поддршка и одржување на информациски системи и во 2020 година продолжува недостатокот на човечки ресурси, што може да претставува ризик за непречена поддршка и функционирање на ИТ системот, состојба за која ОДР известил и во Конечните извештаи од минати години.

Препорака:

Одговорното лице на УЈП, во соработка со МФ да преземе мерки и активности за зајакнување на човечки ресурси во ИТ Секторите на УЈП и по создавање на услови, да продолжат отпочнатите активности за воведување на интегриран даночен ИТ систем.

➤ **Царинска управа**

Царинската управа согласно Законот за Царинската управа²⁸ 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 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 и данок на моторни возила

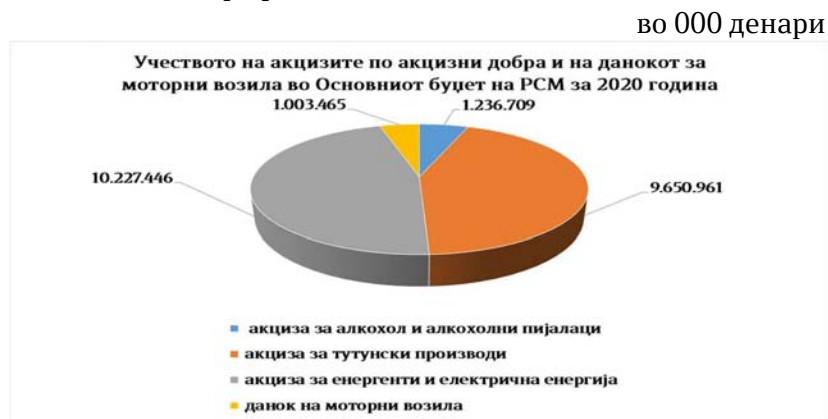
Во 2020 година во Основен буџет на РСМ акцизите се наплатени во вкупен износ од 22.118.581 илјади денари, што е за 11% помалку во однос на 2019 година кога се остварени во износ од 24.708.402 илјади денари.

Од јануари 2020 година на сила стапуваат два закона и тоа Законот за акцизи²⁹ и Законот за данок на моторни возила³⁰.

Согласно новиот Закон за акцизи, акцизни добра се алкохол и алкохолни пијалаци, тутунски производи и енергенти и електрична енергија.

Оданочувањето на патничките возила кое беше дел од стариот закон за акцизи, од 01.01.2020 година е пропишано во Законот за данок на моторни возила.

Учеството на акцизите по акцизни добра и данокот на моторни возила е прикажано на следниот графикон:



²⁸ Закон за Царинската управа “Службен весник на Република Македонија” број 46/04, 81/05, 107/07, 103/08, 64/09, 105/09, 48/10, Одлуката на Уставниот суд на Република Македонија, У.бр. 148/2009, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ број 67/10, 158/10, 53/11, 113/12,43/14, 167/14, 33/15, 61/15, 129/15, 23/16, Одлуката на Уставниот суд на РМ, У.бр. 100/2016, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ број 151/17 и Одлуката на Уставниот суд на Република Македонија, У.бр. 60/2017, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ број 26/18, 120/18 и 248/18

²⁹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 108/19, 143/19 и 225/19

³⁰ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 261/19

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

31

1. _____
2. _____
3. _____

➤ **Закон за акцизи**

Новиот Закон за акцизи е усогласен со директивите на ЕУ и за негово успешно имплементирање Царинската управа има преземено активности во неколку области: презентирање на законот со интерактивен пристап, изработка на подзаконски акти, пуштање во употреба на новиот интегриран систем (СОЦДАД), 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 одобренија, плаќање на акцизата во моментот на пуштање на акцизното добро во промет, а не при подигање на контролните марки, како и олеснети постапки за одбележување на акцизните добра.

Пресметката и наплатата на акцизата од 2020 година во целост се дигитализирани и се следат преку воспоставениот нов Систем за обработка на царински декларации и акцизни документи (СОЦДАД).

Имајќи предвид дека пресметката и наплатата на акцизата од 2020 година во целост се дигитализирани, човечкиот фактор во пресметките е целосно елиминиран, за разлика од пресметката на акцизата која се вршење согласно стариот Закон за акцизите, треба да се очекува наплата на акцизите во наредни години да бележи тренд на зголемување.

➤ **Закон за данок на моторни возила**

Со донесувањето на новиот Законот за данок на моторни возила се укинува досегашната Акциза која се плаќаше при увоз на патничките моторни возила и се замени со нова давачка Данок на Моторни Возила (ДМВ). Трансформацијата е направена согласно препораките на странските експерти од областа на акцизите, во насока на усогласување на акцизите во нашата земја со акцизното законодавство во рамките на Европската унија и праксата во повеќето земји членки на ЕУ.

Врз основа на информациите од извршените анализи доставени од страна на одговорните лица во Царинската управа, ревизијата констатира дека како резултат на примената на Законот за данок на моторни возила во 2020 година намален е увозот на употребувани возила за 38% во однос на минатата година, односно увезени се 23.880 возила во 2020 година, наспроти 38.580 увезени возила во 2019 година.

Увозот на нови патнички возила во 2020 година е намален за 18%, но како резултат на новиот Закон за данок на моторни возила, во 2020 година остварен е приход од наплата на данок за моторни возила во износ од 1.012.555 илјади денари што е за 55,27% поголем во однос на наплатената акциза за патнички возила во 2019 година.

Царини и царински давачки

Во 2020 година Царината и царинските давачки во Основен буџет се наплатени во износ од 5.734.334 илјади денари, додека во 2019 година наплатени се во износ од 6.032.619 илјади денари.

Наплатата на овие приходи споредено со 2019 година е намалена поради пад на приходите од прелевмани за преработени земјоделски производи и од царински давачки за земјоделски производи како и зголеменото учество на увоз на земјоделски производи од земјите членки на ЦЕФТА³¹ (Србија и Албанија) кој е целосно ослободен од плаќање на царина и прелевмани при увоз на земјоделски производи, во однос на увозот на земјоделски производи од земјите членки на ЕУ кај кои се плаќа целосна царинска стапка и сите царински давачки. Ваквата состојба се должи секако и на светската пандемија со Ковид 19 и затворените граници за увоз на производи на светско ниво.

Наплатата на царината и царинските давачки во Буџетот на РСМ во периодот од 2016 до 2019 година бележи тренд на зголемување, додека во 2020 година има намалување од 5% во однос на 2019 година, прикажана во следниот графикон:



Сектор за контрола и истраги

Една од основните надлежности на Царинската управа претставува спроведувањето на царинска и акцизна контрола. За таа цел согласно актот за организација и систематизација формирано е одделение за контрола на трговски друштва во рамките на Секторот за контрола и истраги, кое врши:

- царинска контрола која опфаќа преглед на стока, проверка на постоење, веродостојност и точност на документите, преглед на деловни книги и други активности кои се потребни со цел почитување на царинските прописи и други прописи кои важат за стоката која е предмет на царински надзор,

³¹ Централноевропскиот договор за слободна трговија (ЦЕФТА) е трговски договор меѓу земјите кои не се членки на ЕУ, чии членови се земји од Југоисточна Европа: Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Молдавија, Србија, Црна Гора и Косово.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 33

- надворешна контрола која претставува проверка, утврдување и оценка на состојбите со акцизите и акцизните добра кај имателите на акцизни дозволи согласно одредбите на Законот за акцизите.

Одделение за контрола на трговски друштва изработува Годишен план за контрола на трговски друштва согласно интерна процедура³². Согласно планот за 2020 година одделението планирало во текот на годината да изврши вкупно 190 контроли и тоа: 29 надворешни (акцизни) контроли на трговски друштва и 94 царински контроли на трговски друштва во рамките на постојаниот дел од планот. Трговските друштва кои ќе бидат опфатени со променливиот дел од планот ќе се определат согласно барањата, информациите и анализите добиени во текот на планската година.

Од доставените податоци за вкупниот број на трговски друштва кои биле земени во предвид при изготвувањето на Годишниот план за 2020 година, ревизијата утврди дека на акцизна контрола подлежат вкупно 567 трговски друштва, при што со планот се опфатени 5,11% од трговските друштва за акцизна контрола. За трговските друштва кои можат да бидат предмет на царинска контрола ревизијата не доби податок колку трговски друштва можат да бидат предмет на контрола и колку е опфатот со Годишниот план за контрола.

Од извршената анализа на доставениот извештај на реализирани контроли од страна на одделението за контрола на трговски друштва, во текот на 2020 година реализирани се вкупно 149 контроли, или 78,42% реализација на Годишниот план за 2020 година. Трговските друштва кај кои не е извршена контролата од страна на одделението за контрола на трговските друштва во 2020 година, се планирани да се завршат со Годишниот план за контрола за 2021 година.

Согласно процедурата за изработка на годишниот план за контрола на трговски друштва во зависност од околностите при реализацијата или значителна промена на претпоставките врз чија основа е подготвен, годишниот план за контрола може во текот на годината да биде дополнет и изменет. И покрај тоа што има измени во трговските друштва кои ќе бидат предмет на контрола во текот на 2020 година, одделението за контрола на трговски друштва нема направено измена на Годишниот план за 2020 година.

Од извршената анализа на доставените податоци за систематизирани и пополнети работни места со состојба 31.12.2020 година, во секторот за контрола и истраги од систематизирани 184 работни места пополнети се само 107 лица, односно 58% пополнетост. Во одделението за контрола на трговски друштва систематизирани се само 34 работни места, а пополнети се 24 работни места.

Ваквата состојба влијае врз функционирањето на одделението за контрола на трговски друштва и врз бројот на извршени контроли.

Истакнуваме дека во Царинската управа во тек е изработка на функционална анализа на целата институција врз основа на која Царинската управа изработува нови правилници за организација и систематизација согласно кои

³² Процедура за изготвување на Годишен план за контрола на трговски друштва

ќе се планираат и систематизираат работните места по секторите и одделенијата.

Со ревизијата во 2020 година констатиравме дека утврдените слабости од 2019 година кои се однесуваат на не користењето на интегриран софтвер за контроли и истраги, како и невостановена софтверска поврзаност и увид во ДДВ пријавите на трговските друштвата, кои се дел од системот на УЈП, се уште не се надминати. Во текот на 2020 година започнати се активности за спроведување на постапка за набавка на софтверски систем за менаџирање на контроли и истраги, во соработка со Канцеларијата на ЕУ

Исто така 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, со чија имплементација се очекува зајакнување на надзорот, поголема ефикасност на контролите, што треба да резултира со поголема даночна дисциплина кај обврзниците како и зголемени приходи во буџетот на државата.

Препорака:

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

- измена и дополна на Годишниот план за контрола на трговски друштва,
- кадровско зајакнување на Секторот за контроли и истраги,
- 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.

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. Царинската управа води евиденција и на побарувањата од минати години на увозните давачки, за кои е отворена постапка со издавање на Решение, како и за побарувања 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 од решенија за дополнителна наплата на царина и царински давачки донесени во управна постапка за правни лица во периодот од 1999 година до 2020 година, е прикажана во табелата подолу:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 35

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

во 000 денари

Број на обврзници	Статус	Број на ненаплатени решенија	Износ на ненаплатени решенија	Број на застарени решенија	Износ на застарени решенија	Износ на долг без застарени решенија
249	активни	2.551	807.256	109	31.438	775.818
17	ликвидација	75	159.245	75	159.245	-
82	стечај	640	232.098	546	184.180	47.918
558	избришани	3.489	2.456.057	3.221	2.354.737	101.320
6	неактивни	65	24.818	65	24.818	-
13	немигрирани	38	14.665	38	14.665	-
2	пред стечај	265	48.559	57	11.934	36.625
927	Вкупно	7.123	3.742.698	4.111	2.781.017	961.681

Состојбата со неплатени решенија од физички лица во период од 01.01.2007 до 31.12.2020 година изнесува 8.715 илјади денари. Во насока на подобрување на наплатата од физички лица должници, на иницијатива на Царинската управа во 2019 година е изменет Законот за банките³³, согласно кој Царинската управа на барање до банките ги добива трансакциските сметки на должниците во постапките кои се во нејзина надлежност и врши присилна наплата со блокирање на сметки во банка.

Согласно член 246 од Царинскиот закон³⁴ 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 преземени сите правни мерки за наплата на побарувањата од увоз во износ од 2.684.141 илјади денари и нема можност повеќе да постапува, односно долгот е ненаплатлив поради апсолутна застареност.

Во член 246–а од Царинскиот закон утврдено е дека министерот за финансии ја пропишува 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, иако Законот за облигационите односи ги утврдува роковите за отпис и застареноста побарувањата.

Царинската управа во рамки на Твининг проектот - Подобрување на наплатата на приходи и даночната и царинската политика кој се спроведува во соработка со МФ, има реализирано активности/работилници на тема Отпис на царински долг со цел изработка на наведениот акт. Од страна на Секторот за финансиски прашања во Царинската управа изработен е Предлог правилник за содржината, начинот на водење на царинската евиденција и отписот на увозните и други давачки и даноци кои царинската управа ги наплатува, но се уште не е доставен до МФ за негово разгледување и донесување.

³³ „Службен весник на Република Македонија“ број 7/19

³⁴ „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 36

1. _____
2. _____
3. _____

Во декември 2020 година донесена е Стратегија за реформа во даночниот систем 2021-2025 во која во приоритетот 2: Поголема ефикасност и ефективност на даночниот систем за подобра наплата на приходите предвидена е мерка 2.4: Намалување на заостанатите даночни долгови, во која е утврдена активност за постапување со ненаплатливите долгови и развој на софтвер за управување со долгот на даночните обврзници во МФ, УЈП и Царинската управа, со чија имплементација се очекува решавање на овој проблем на државно ниво.

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,
- во соработка со МФ 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 и
- преземање активности за евентуална наплата на останатите побарувања.

Поддршка на информациски системи во Царинската управа на РСМ

Од јуни 2019 година во Царинската управа ставен е во продукција новиот Систем за обработка на царински декларации и акцизни документи (СОЦДАД).

СОЦДАД претставува комплексен ИТ систем со кој се автоматизирани во целост царинското работење и воведена е електронска, без хартиена царинска декларација за сите царински постапки во увозот и извозот. Со тоа се овозможува порационално искористување на ресурсите и поефикасна меѓународна трговска размена, во која електронски се разменуваат информации помеѓу Царинската управа и останатите корисници и институции учесници во царинската постапка. Системот е усогласен со меѓународните стандарди за размена на податоци и претставува основна платформа за понатамошно усогласување со стандардите на Европската Унија. Обезбедена е интероперабилност и интерконективност со царинските информатички системи на ЕУ.

Преку системот се врши управување со царинските декларации и акцизните документи (поднесување, евидентирање, прифаќање, обработка и архивирање) како и контрола на движењето на акцизните добра и царинските стоки преку размена на стандардизирани електронски пораки со економски оператори.

Системот го користат над 950 правни лица со над 1800 корисници. Истите имаат увид во прегледи поврзани со корисникот, обработката на царинските декларации и акцизните документи, посебните барања кои можат да ги поднесат до управата, информации поврзани со управување на гаранциите и информации за управување со финансиските трансакции.

Исто така, за постапките за извоз воведена е можност за прикачување на скенирани документи кои треба да се приложат кон декларацијата, со цел да се избегне употреба на хартиени документи.

Се очекува зголемена ефикасност во спроведување на контролите околу наплатени и вратени царински давачки, акцизи, такси и други давачки, олеснување на трговија преку забрзан проток на стока, како и подобрување на безбедноста на синцирот на снабдување, согласно стандардите на Европската унија и Светската царинска организација.

Во системот СОЦДАД целосно е развиен и пуштен во продукција Систем за акцизни добра (EMCS21), кој ја поддржува примената на новиот Закон за акцизи и Законот за данок на моторни возила.

За полесна употреба од страна на надворешните корисници, подготвени се 13 различни упатства како и 29 насоки со детални описи, принт скринови и објаснувања за корисниците на модулот и тоа за сите видови на акцизни добра и тоа за секој вид на барање, поднесување или постапување.

Во тек се активности за спроведување на јавна набавка за дополнително унапредување на функционалностите на СОЦДАД заради по функционална наплатата на приходите во државата.

Со ревизијата констатиравме дека во рамките на Секторот за ИКТ кадровската екипираност изнесува 36,76% односно од предвидени 68 работни места, само 25 се пополнети, што може да влијае на ефикасност на реализацијата на надлежностите, имајќи го предвид како обемот на работа така и поддршката 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.

4.2.1.2. Неданочни приходи

Неданочните приходи во 2020 година се остварени во износ од 4.224.539 илјади денари и се намалени за 14,59% во однос на 2019 година, што во најголем дел произлегува од намалените приходи од глоби, судски и административни такси, како и од посебни давачки за игри на среќа и забавни игри.

Во рамки на неданочните приходи, во однос на 2019 година има зголемување од 32% кај претприемачкиот приход и приходот од имот, по основа на уплатени средства од остварен вишок на средства остварени од работењето на јавните претпријатија или акционерските друштва во претходната година.

Истакнуваме дека МФ не располага со поткрепувачка документација за распределба на вишокот на средства остварени од работењето на јавните претпријатија или акционерските друштва во државна сопственост односно за очекуваните приходи од делот кој ќе се уплати во Буџетот на РСМ, што влијае на планирањето на истиот и на можноста за контрола на целосноста и точноста на уплатите по наведениот основ.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 38

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 сопственост³⁵, утврдени во Фискалната стратегија на РСМ за 2021-2023, при што врз основа на доставените одговори на барањето (41%) констатиравме дека уплатените средства во Основен буџет за 2020 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 МФ, во координација со Владата на РСМ и другите надлежни институции, да преземат мерки и активности за воспоставување на соработка за размена на податоци за донесените одлуки за распределба на остварениот вишок на средства од акумулирана добивка кај јавните претпријатија и акционерските друштва кои ќе се уплатат во Буџетот на РСМ, во насока на потврдување на целосноста на приходите по наведениот основ.

4.2.1.3. Капитални приходи

➤ **Приходи од продажба на земјиште**

Остварените приходи од продажба на земјиште во 2020 година изнесуваат 732.107 илјади денари, што претставува 40% од вкупно остварените капитални приходи во 2020 година и истите се зголемени за 13% во однос на 2019 година.

Средствата од продажбата на неизграденото градежно земјиште во сопственост на РСМ, согласно член 18 од Законот за градежно земјиште треба да се уплатуваат на посебна сметка во рамките на трезорската сметка и приходите треба да се распределат во сооднос 20% за Буџетот на РСМ и 80% за општините.

Истакнуваме дека со извршената ревизија на усогласеноста на општина Гази Баба за 2019 година, утврдивме дека во периодот 2012 - 2020 година по основ на оттуѓување и закуп на градежно земјиште сопственост на РСМ остварени се приходи во износ од 292.730 илјади денари, кои се распределени во сооднос 50% за Општина Гази Баба и 50% на Градот Скопје, поради уплата на несоодветна приходна шифра на трезорската сметка, што има за ефект помалку уплатени средства во Буџетот на РСМ во износ од 58.546 илјади денари. Истакнуваме дека од страна на Министерството за транспорт и врски, не е извршен надзор над спроведувањето на Законот за градежно земјиште, согласно член 121 од Законот за градежно земјиште и не е навремено утврдена ваквата распределба на приходите од продажба и закуп на градежно земјиште, што укажува на ризик од помалку уплатени средства во Буџетот на РСМ од страна и на други општини во државата.

³⁵ ЈП и АД внесени во Табела 8 од Фискалната стратегија на РСМ за 2021-2023

Препорака:

Одговорното лице на МФ во координација со Министерството за транспорт и врски и другите надлежни институции, да иницира преземање активности за вршење надзор врз уплата на приходите на општините, во насока на потврдување на целосноста на приходите од продажба и закуп на градежно земјиште сопственост на РСМ, како приходи на Буџетот на РСМ.

➤ **Приходи од дивиденди**

Остварените приходи од дивиденди во 2020 година изнесуваат 859.749 илјади денари, што претставува 47% од вкупно остварените капитални приходи во 2020 година и истите се за 42% намалени во однос на 2019 година. Најголем дел, односно 60% се од уплатени средства од Македонски телеком АД Скопје.

Истакнуваме дека МФ не располага со поткрепувачка документација за распределба на вишокот на средства остварени од работењето на јавните претпријатија и акционерските друштва во целосна или делумна државна сопственост, односно за очекуваните приходи од делот кој ќе се уплати во Буџетот на РСМ (детално образложено во точка 4.2.1.2 од Извештајот).

Препорака:

Одговорното лице на МФ, во координација со Владата на РСМ и другите надлежни институции, да преземат мерки и активности за воспоставување на соработка преку размена на податоци за донесената одлука за распределба на вишокот на средства кои ќе се уплатат во Буџетот на РСМ, со цел потврдување на целосноста на приходите од дивиденди од акционерските друштва во кои државата има целосна или делумна сопственост.

4.2.1.4. Трансфери и донации

Трансферите и донациите во 2020 година се остварени во вкупен износ од 8.638.633 илјади денари, а во најголем дел произлегува од пренесениот вишок на приходи од претходната година во износ од 8.452.081 илјади денари, како и приход од Европска унија во износ од 184.157 илјади денари по основ на одобрен грант за Секторска буџетска поддршка на проект „ЕУ за млади“ преку акциската програма ИПА 2019 за РСМ.

4.2.1.5. Домашно задолжување

Во 2020 година по основ на задолжување во земјата евидентирани се приливи во вкупен износ од 36.346.854 илјади денари, што е за 17.318.780 илјади денари односно 91% повеќе од 2019 година, што е резултат на повеќе приливи од издадени државни обврзници, како и од задолжување со краткорочен заем кај домашни банки. Приливите од домашно задолжување опфаќаат 38% од вкупните приливи по основ за задолжување на државата.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 40

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

Во 2020 година, во структурата на приливите од домашно задолжување, покрај државните хартии од вредност кои се издаваат континуирано, остварени се и приливи од задолжување на државата со краткорочен заем кај комерцијални банки во РСМ. Краткорочниот заем во износ од 8.172.500 илјади денари е земен врз основа на Одлука за задолжување³⁶ донесена од страна на Владата на РСМ и склучен Договор со комерцијалните банки³⁷ и истиот во целост е отплатен во декември 2020 година.

Од задолжувањето во земјата преку издадени краткорочни хартии од вредност-државни записи (21) и долгорочни хартии од вредност-државни обврзници (27), во 2020 година евидентирани се приливи во вкупен износ од 65.469.005 илјади денари, додека нето приливите од домашно задолжување со ДХВ изнесуваат 28.190.699 илјади денари, а се однесуваат на останати приливи од задолжување со државни обврзници, по отплата на главнината за достасани државни записи. Со увид во податоците од Билансот на приходи и расходи, трезорската главна книга и базата на буџетското сметководство за сметката на Основниот буџет на РСМ за 2020 година, утврдивме дека искажаниот нето прилив од издадени краткорочни ХВ во износ од 0 илјади денари, произлегува од евидентираните приливи од издадени државни записи во 2020 година во износ од 36.527.082 илјади денари и исплатената главнина за достасани државни записи во износ од 37.278.306 илјади денари, која сметководствено се евидентира како намалување на приливите од задолжување од краткорочни ХВ. За надоместување на негативната разлика помеѓу остварените приливи и достасани отплати за главнина за краткорочни хартии од вредност во текот на годината, евидентиран е прилив од 751.224 илјади денари, пренесен од сметката за приливи од долгорочни обврзници на сметката за приливи од краткорочни позајмици во земјата, за кој износ е намален и износот на издадени државни обврзници.

Приливите од задолжувањето во земјата во период 2016-2020 година се прикажани во следниот графикон:



³⁶ Одлука за задолжување на РСМ кај Комерцијална банка ад Скопје, Стопанска банка ад Скопје, НЛБ Банка ад Скопје, Охридска банка ад Скопје, Халк банка ад Скопје и Шпаркасе банка ад Скопје по Договорот за краткорочен кредит за отплата/рефинансирање на дел од долгорочен кредит во износ од 155 милиони евра (втора рата од РВГ заем склучен во 2013 година) кој доспева за плаќање на 29.1.2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 250/19)

³⁷ Договор за краткорочен кредит број 15-9957/7 од 10.12.2019 година

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 41

1. _____
2. _____
3. _____

Од наведеното произлегува дека вкупните приливи од задолжување во земјата во 2020 година бележат пораст во однос на претходните години, како и продолжува спроведување на политиката за издавање на државни хартии од вредност со подолги рочности, со цел оптимизација на исплатите и намалување на ризикот за рефинансирање.

Истакнуваме дека за задолжувањето на државата, во тек е посебна ревизија на успешност на тема „Управување со јавниот долг - задолжување на Република Северна Македонија“.

4.2.1.6. Задолжување во странство

Во 2020 година на сметката на Основен буџет остварени се приливи по основ на задолжување во странство во износ од 58.531.061 илјади денари, кои приливи во 2019 година изнесувале 7.670.314 илјади денари.

Во 2020 година по основ на задолжување во странство, на сметката на Основниот буџет остварен е прилив во износ од 42.511.683 илјади денари од издадена државна хартија од вредност на меѓународниот пазар на капитал-еврообврзница на РСМ. Приливите од задолжување со еврообврзница претставуваат 73% од вкупните приливи од надворешно задолжување.

Од страна на Владата на РСМ, на 14 мај 2020 година донесена е Одлука за максималниот износ на ново задолжување преку издавање државни хартии од вредност на меѓународниот пазар на капитал – еврообврзници на РСМ³⁸, со вкупна номинална вредност од 800 милиони евра или противвредност во американски долари. Согласно донесената одлука, на 3 јуни 2020 година издадена е еврообврзница на износ од 700 милиони евра со рок на отплата од 6 години и каматна стапка од 3,675 проценти, која достасува за отплата на 3 јуни 2026 година. Еврообврзниците се издаваат за буџетска поддршка во 2020 година и во 2021 година и за рефинансирање на обврските кои достасуваат по основ на отплата на државниот долг на РСМ.

Исто така во 2020 година остварени се приливи од задолжување кај ММФ и Европска унија, заради брзо финансирање и справување со последиците од пандемијата на вирусот COVID-19, односно за поддршка на Буџетот на РСМ за време на траење на вонредната состојба.

Задолжувањето е реализирано врз основа на:

- Уредба со законска сила за задолжување на РСМ кај ММФ за финансиска поддршка од инструментот за брзо финансирање за време на вонредна состојба³⁹, со која РСМ се задолжува кај ММФ со Инструментот за брзо финансирање во износ од 140.300.000 специјални права на влечење. Во април 2020 година по наведениот основ остварен е прилив во износ од

³⁸ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 125/20

³⁹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 100/20

- 10.890.764 илјади денари, а евидентирана е обврска во износ од 10.853.608 илјади денари, при што разликата претставува неповратни средства за РСМ;
- Уредба со законска сила за задолжување на РСМ кај Европска унија преку инструментот макрофинансиска поддршка за справување со последиците предизвикани од ковид-19 пандемијата за време на вонредна состојба⁴⁰, со кој РСМ се задолжува кај ЕУ со заем во износ од 160.000.000 евра, при што предвидено е заемот да се повлекува во две еднакви транши. Во октомври 2020 година реализирана е првата транша за која е евидентирана обврска во износ од 4.935.600 илјади денари, додека остварениот прилив изнесува 5.065.825 илјади денари. Разликата од 130.225 илјади денари се неповратни средства, за кои РСМ нема обврска за враќање, а кои се резултат на остварена позитивна разлика поради поволни услови при тргување на пазарот на капитал од страна на ЕУ. За реализирање на заемот, на 13.07.2020 година помеѓу ЕУ и РСМ склучени се Меморандум за разбирање и Договор за макрофинансиска поддршка на РСМ. Повлекувањето на првата транша од заемот е условено со спроведување на Инструментот за брзо финансирање договорен помеѓу земјата и ММФ, односно со исполнување на договорените услови, особено во реформите за подобрување на управувањето со јавните финансии, доброто управување и борбата против корупција, на зајакнување на финансискиот сектор и на деловното окружување;
 - Уредба со законска сила за примена на Законот за задолжување на Република Северна Македонија со заем кај Меѓународната банка за обнова и развој – Светска банка по договор за заем за финансирање на проектот за поврзување на локални патишта за време на вонредна состојба и измена на истата⁴¹, со која дел од средствата во износ од 50.000 илјади евра се наменуваат за реализација на четвртата компонента на Проектот за поврзување на локални патишта (Одговор на итни случаи) за кофинансирање на владината мерка за финансиска поддршка на работодавачите погодени од здравствено - економската криза предизвикана од коронавирусот COVID-19, заради исплата на платите за месеците април и мај 2020 година. Во буџетот на РСМ во 2020 година евидентиран е прилив во износ од 62.788 илјади денари, повлечени од Генерален секретаријат на Владата на РСМ како корисник на средствата, за надоместување на веќе исплатена финансиска поддршка од буџетот на Министерството за труд и социјална политика.

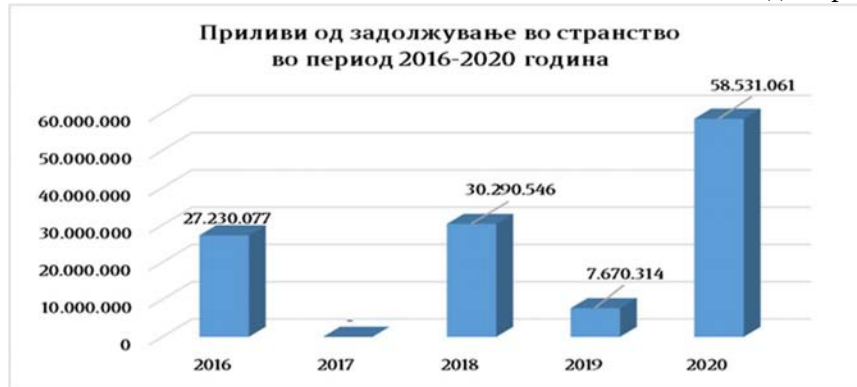
Остварените приходи од задолжување во странство во период од 2016 до 2020 година се прикажан на следниот графикон:

⁴⁰ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 140/20

⁴¹ Службен весник на Република Северна Македонија број 123/20 и 157/20

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

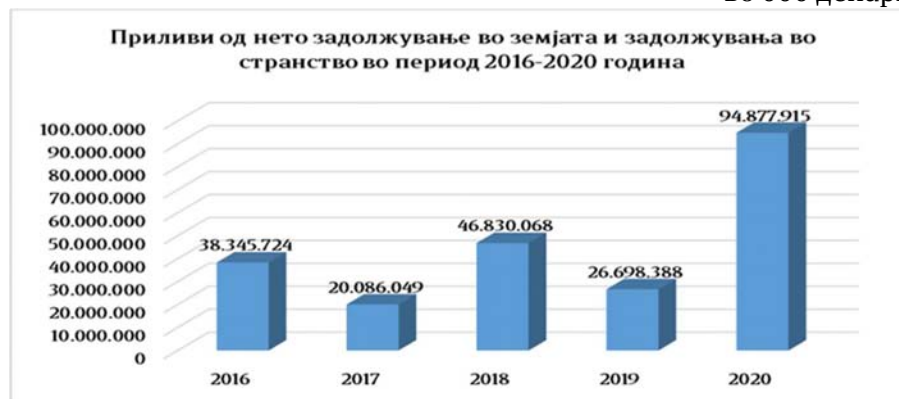
во 000 денари



Значителното зголемување на приливите од задолжување во странство во најголем дел е резултат на издадена еврообврзница на РСМ на меѓународниот пазар на капитал во износ од 42.511.683 илјади денари.

Вкупните приливи од нето задолжување во земјата и задолжување во странство во период од 2016-2020 година се прикажани на следниот графикон:

во 000 денари



Вкупните нето приливи од задолжување во земјата и приливите од задолжувањето во странство во 2020 година во однос на претходната година се зголемени за 255%, што делумно се должи на потребата од обезбедување средства за справување со последиците од вирусот COVID-19, како и за реализирање на планираните тековни активности.

4.2.1.7. Приходи од отплата на заеми

Во 2020 година по основ на пренос на средства во основниот буџет на РСМ од сметката на Министерството за финансии - Фонд за побарување од фондови и јавни претпријатија преземени од Агенција на РМ за управување со средства, враќање на дадени заеми на ЕЛС, комисиони кредити пласирани преку комерцијални банки и издадени гаранции во минати години, остварени се приходи во износ од 957.658 илјади денари.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 44

4.2.1.8. Следење на приходите преку Трезорскиот информациски 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 корисници.

МФ до УЈП, Царинската управа, ПИОСМ, ФЗОСМ, АВРСМ и општините на дневна основа доставува изводи од уплатните сметки што се во нивна надежност.

Во текот на 2019 година извршена е надградба на трезорскиот информациски систем, со цел да се поедностави постапката за следење на уплатените приходи од страна на регистрираните корисници, како и на пријавувањето на обврските, поднесување на планови, реализација на плаќања, добивање на предмети и друго. И покрај тоа што е извршен технички прием на надградбата на системот, истиот до денот на ревизијата е ставен во употреба, но не се користи во целост од страна на буџетските корисници.

Препорака:

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

4.2.2. Извршување на расходите и другите одливи

Во структурата на извршените расходи и одливи на Основен буџет на РСМ за 2020 година, најголемо учество имаат расходите за отплата на главнина со 20,78%, тековните трансфери до вонбуџетските фондови со 19,49%, расходите за субвенции и трансфери со 15,21% како и расходите за плати, наемнини и надоместоци со 13,89%.

Учеството на одделните видови на расходи и други одливи во однос на вкупно извршените расходи и одливи во Основен буџет на РСМ за 2020 година е прикажано во следниот графикон:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 45

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



Вкупните расходи и одливи во 2020 година се извршени во поголем износ за 49.132.294 илјади денари во однос на претходната година или 1,56% помалку во однос на планираниот износ за 2020 година.

Со извршената анализа на висината на извршените расходи и одливи за 2020 година констатиравме дека истите се извршени во износ од 201.058.216 илјади денари и во однос на претходната година се зголемени за 32,34% односно за 49.132.294 илјади денари.

Во рамки на одделните категории на извршени расходи и одливи, забележано е зголемување на сите расходи при што најзначајно зголемување во проценти се забележува кај расходите за отплата на главнината односно истите се остварени за 161% повеќе во однос на 2019 година, 67% кај расходи за субвенции и трансфери и 56% кај резерви и недефинирани расходи, додека помало зголемување има кај социјалните трансфери и капиталните трансфери од 10% во однос на 2019 година. Намалување од само 2% е забележано кај расходите за стоки и услуги.

Структурата и соодносот на извршените одделни видови на расходи и одливи за 2020 година во однос на 2019 година и во однос на планираните износи за 2020 година, се прикажани во следната табела:

во 000 денари

Опис	Извршување 2020	Извршување 2019	Планирање 2020	Разлика извршување 2020/2019	Зголемување / намалување 2020/2019 (%)	Разлика планирање / извршување 2020	Извршување / планирање 2020 (%)
1	2	3	4	5 (2-3)	6 (2/3)	7 (4-2)	8 (2/4)
Плати, наемнини и надоместоци	27.921.880	26.010.420	28.084.975	1.911.460	7,35	163.095	99%
Резерви и недефинирани расходи	168.423	107.773	230.000	60.650	56,28	61.577	73%
Стоки и услуги	10.468.340	10.708.845	11.025.763	- 240.505	-2,25	557.423	95%
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	39.194.413	33.946.845	39.593.000	5.247.568	15,46	398.587	99%
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	21.373.057	19.097.285	21.440.322	2.275.772	11,92	67.265	100%
Каматни плаќања	8.029.664	8.101.177	8.298.112	- 71.513	-0,88	268.448	96,76
Субвенции и трансфери	30.574.427	18.354.648	31.369.019	12.219.779	66,58	794.592	97,47
Социјални бенифиции	10.387.734	9.413.868	10.415.186	973.866	10,35	27.452	99,74
Капитални расходи	11.160.895	10.166.327	11.730.296	994.568	9,78	569.401	95,15
Отплата на главнина	41.779.383	16.018.734	42.057.725	25.760.649	160,82	278.342	99,34
ВКУПНО	201.058.216	151.925.922	204.244.398	49.132.294	32,34	3.186.182	98,44

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 46

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 2020 година, при што ги утврдивме следните состојби:

4.2.2.1. Плати, наемнини и надоместоци

Расходите за плати, наемнини и надоместоци во 2020 година се извршени во износ од 27.921.880 илјади денари. Во однос на 2019 година, овие расходи се поголеми за износ од 1.911.460 илјади денари или за 7,34%. Влијание врз износот на исплатените средства за оваа намена има движењето на бројот на вработените во буџетските корисници и тоа во однос на: нововработени, мирување на работен однос, пензионирања, престанок на вработувања, платени и неплатени отсуства.

Согласно одредбите од Законот за извршувањето на буџетот за 2020 година⁴², исплатата на платите на буџетските корисници од централната власт и единките корисници ја одобрува МФ. Буџетските корисници од централната власт и единките корисници два дена пред исплатата на плати до МФ доставуваат барање за одобрување на средства за плати и приложуваат податоци (обрасци) во пишана и електронска верзија за односниот месец за кој се однесува исплатата.

Согласно донесената Процедура за контрола и одобрување на барањето за исплата на плата кај буџетските корисници од централната власт и единките корисници⁴³, МФ има воспоставени интерни контроли во делот на исплата на платите на буџетските корисници. Контролата се однесува во делот на: прием на документацијата, обработка на податоците и внес на податоците во програмот за плата, како и контрола на нејзината комплетност и точност.

Имајќи го предвид големиот број на субјекти кои се контролираат пред одобрување на средства за исплата на плата, како и малиот број на вработени во Одделението за контрола на исплата на платите на буџетските корисници при МФ⁴⁴, непостоењето на систем со вградени софтверски контроли ја отежнува контролата на пресметката и исплатата на платите согласно законските прописи, особено кај буџетските корисници со голем број на вработени.

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.

⁴² „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 265/19

⁴³ Процедура за контрола и одобрување на барањето за исплата на плата кај буџетските корисници од централната власт и единките корисници бр. 01-3709/1 од 22.04.2019

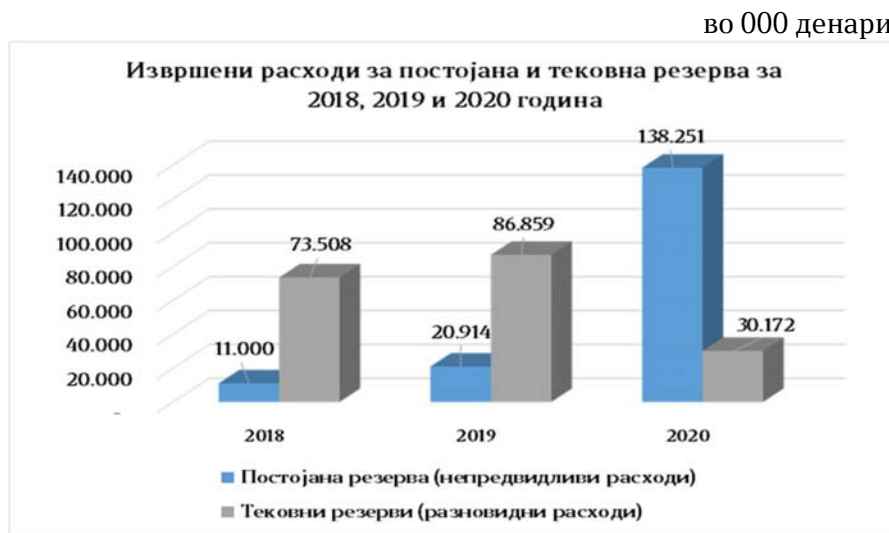
⁴⁴ Предвидени се 9, а пополнети 5 работни места во 2019 година (55%)

Истакнуваме дека во Предлог законот за буџетите кој е во завршна фаза на донесување, предвидено е воспоставување интегриран информациски систем за управување со јавните финансии, со повеќе модули, кој треба да обезбеди подобро спроведување на сите процеси, како и мониторинг и контрола на истите. Воспоставување на автоматски контроли на пресметките за плата, како дел од наведениот систем, би придонело за зголемување на ефикасноста на контролирањето на пресметката и исплатата на платите на буџетските корисници.

4.2.2.2. Средства од постојаната и тековната резерва

Расходите по основ на користење на средства од постојана и тековна резерва во 2020 година се извршени во износ од 168.423 илјади денари, што претставува зголемување од 56% во однос на 2019 година и 99% зголемување во однос на 2018 година.

Износот на средства од постојана и тековна резерва, за период од 2018 до 2020 година е прикажан на следниот графикон:



Согласно одредбите на член 11 од Законот за буџетите, уредено е дека во рамките на централниот буџет се планираат средства 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.

Постојаната буџетска резерва може да се зголеми со прераспределба на средства само меѓу министерствата и другите органи на државната управа, во случај на постоење на кризна состојба, за што одлучува Владата на РСМ. Одобрените средства во тековната резерва потребно е да се користат за

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 48

непредвидени случаи за кои во буџетот не се планирани средства или одобрените средства се недоволни. За користењето на средствата од резервите, Министерот за финансии до Владата на РСМ има поднесено годишен и полугодишен извештај, согласно член 48 од Законот за буџетите.

Со извршениот увид во донесените одлуки за одобрување на средствата од резервите на Буџетот на РСМ и нивното користење, го утврдивме следното:

- со одлуки на Влада на РСМ, од средствата на Буџетот на РСМ за 2020 година во раздел 090.02-Министерство за финансии-функции на државата, за постојана и тековна резерва одобрени се средства во вкупен износ од 230.000 илјади денари, од кои за постојана резерва одобрени се средства во износ од 180.000 илјади денари и средства во износ од 50.000 илјади денари за тековната резерва;
- одобрените средства за постојаната и тековната буџетска резерва во 2020 година изнесуваат 0,11% од вкупните одобрени средства за тековни расходи на основниот буџет, додека во однос на извршените тековни расходи учеството е 0,08% и истите се во рамки на законски утврдениот лимит до 3%;
- со извршениот увид во донесените одлуки и користењето на средствата од **постојаната резерва** во текот на 2020 година, утврдивме дека одобрените средства во вкупен износ од 138.251 илјади денари се исплатени на четири општини како парична помош за надминување на последиците од елементарни непогоди и за настраданите од пожарите во Австралија и од земјотресите во Република Хрватска;
- во текот на 2020 година од **тековна резерва**, искористени се средства во вкупен износ од 30.172 илјади денари за исплата на филмската екипа на филмот „Медена земја“ и парична награда за сите играчи и членовите на стручниот штаб на фудбалската репрезентација за пласманот на Европското првенство 2021 година.

Наведената состојба укажува дека средствата за постојана и тековна буџетска резерва во 2020 година се реализирани за намени предвидени во законската регулатива.

4.2.2.3. Стоки и услуги

Расходите за стоки и услуги во 2020 година се извршени во износ од 10.468.340 илјади денари. Во рамките на овие расходи, вредносно најзначајни се расходите за материјали и ситен инвентар кои се извршени во износ од 2.917.641 или 27,87% како и договорните услуги кои се извршени во износ од 2.827.475 или 27,01% од вкупните расходи за стоки и услуги. Реализацијата на овие расходи е намалена за 2,25% во однос на 2019 година.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 49

4.2.2.4. Тековни трансфери до вонбуџетските фондови

Трансфери до Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Северна Македонија

Во текот на 2020 година до Фондот за ПИОСМ трансферирани се средства во износ од 31.142.043 илјади денари односно за 10,81% повеќе во однос на 2019 година.

Трансферот на средствата е реализиран преку:

- Министерство за труд и социјална политика, во износ од 30.627.043 илјади денари, наменет за покривање на обврските за пензиско и инвалидско осигурување утврдени со закон, субвенционирање на придонесите за пензиско и инвалидско осигурување, реализирани преку програми Б5 – Субвенционирање на придонеси за поддршка на плати во вкупен износ од и програма П1 – Мерки за справување со COVID-19 кризата, како и за покривање на тековниот дефицит на Фондот за ПИОСМ за исплата на пензии и
- Министерството за одбрана, во износ од 515.000 илјади денари, наменети за исплата на пензии за лица пензионирани со користење на бенефициран работен стаж, согласно Законот за служба во Армијата на РМ

Со ревизијата утврдивме дека износот на тековниот дефицит на Фондот за ПИОСМ за исплата на пензии во 2020 година изнесува 17.286.020 илјади денари, што претставува 28,71% од вкупните извори на средства за финансирање на Фондот и истиот е зголемен во однос на 2019 година за 11%.

Структурата на изворите на средства за финансирање на Фондот за ПИОСМ за исплатата на пензиите, за период 2018-2020 година, прикажана е во табелата:

во 000 денари

Структура на изворите на финансирање на Фондот за ПИОСМ во период 2018-2020 година			
	2018 година	2019 година	2020 година
Трансфери од Основен Буџет- законска обврска	9.978.490	12.458.917	12.568.030
Трансфери од Основен Буџет- дефицит за исплата на пензии	19.419.500	15.644.110	17.286.020
Средства на Фондот за ПИОСМ	24.829.830	31.816.710	42.926.700
Вкупно средства за исплата на пензии	54.227.820	59.919.737	60.212.720

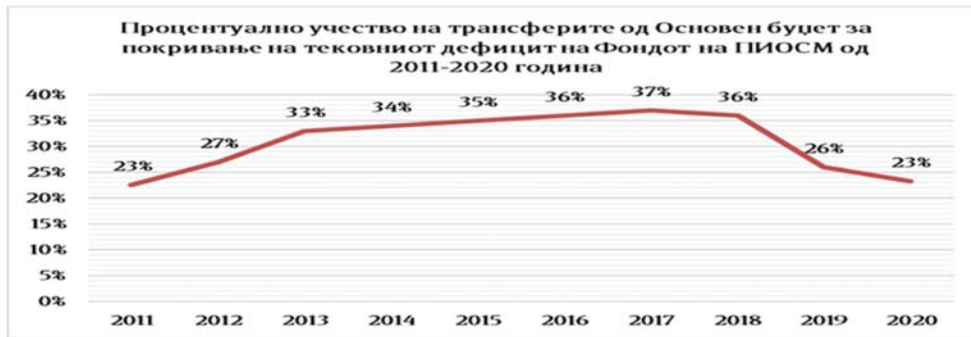
Трендот на процентуалното учество на средствата од Основниот буџет на РСМ за покривање на дефицитот на Фондот за ПИОСМ за период 2011-2020 година се прикажани во следниот графикон:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор **50**

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



И покрај тоа што од 2019 година постои тренд на опаѓање на средствата од буџетот за покривање на тековниот дефицит на Фондот за ПИОСМ, структурата на изворите на средства за пензии сеуште укажува на потребата од финансиска поддршка на Фондот за ПИОСМ за исплата на пензиите во државата со средства од Буџетот на РСМ.

Трансфери до Агенцијата за вработување на РСМ

Во текот на 2020 година до Агенцијата за вработување на РСМ трансферирани се средства во износ од 252.018 илјади денари или 0,64% од вкупниот износ на тековните трансфери до вонбуџетските фондови, додека во 2019 година не беа трансферирани средства до Агенцијата. Средствата во износ од 30% се реализирани преку програма Б5 – Субвенционирање на придонеси за поддршка на плати во износ од 76.167 илјади денари, 46% преку програма БА – Поттикнување на вработување во износ од 115.000 илјади денари и 24% преку програма П1 – Мерки за справување со COVID-19 кризата во износ од 60.851 илјади денари.

Трансфери до Фондот за здравствено осигурување на РСМ

Тековните трансфери до Фондот за здравствено осигурување на РСМ во 2020 година изнесуваат 7.800.352 илјади денари.

Структурата на трансферите до Фондот за здравствено осигурување на РСМ ја сочинуваат:

- трансфери до Министерството за труд и социјална политика за исплата на придонеси за задолжително здравствено осигурување и за исплатата на надомест за време на отсуство поради породилно боледување, кои изнесуваат 3.808.104 илјади денари,
- трансфери до Управа за извршување на санкции за исплата 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 во износ од 1.248 илјади денари,
- трансфери до Министерството за здравство кои се извршени согласно Програмата за задолжително здравствено осигурување на државјаните на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

51

PCM кои не се задолжително здравствено осигурени за 2020 година, кои изнесуваат 3.116.000 илјади денари⁴⁵ и

- други трансфери до Министерството за здравство заради справување со кризата COVID-19 во износ од 875.000 илјади денари.

Согласно наведеното трансферите до Фондот за здравствено осигурување на PCM во 2020 година се повисоки за 33,48% во однос на 2019 година.

4.2.2.5. Тековни трансфери до единиците на локалната самоуправа

Дотациите претставуваат трансфери на средства од Буџетот на PCM и буџетите на фондовите до буџетите на општините. Согласно членот 8 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа⁴⁶ 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 PCM во 2020 година, преку надлежните министерства, како тековни трансфери до ЕЛС реализирани се дотации во вкупен износ од 21.373.057 илјади денари, што претставува 10,63% од вкупните расходи на Основниот буџет на PCM за 2020 година. Во однос на 2019 година, овие трансфери се зголемени за 10,64%.

Најголемо учество во трансферите имаат блок дотациите, кои се исплатени во износ од 18.677.919 илјади денари и истите претставуваат 87,39% од вкупно исплатените средства кон ЕЛС, дотациите од ДДВ учествуваат со 10,96%, додека учеството на наменските дотации е 1,65%.

За наменското и законското користење на средствата од трансфери од Буџетот на PCM 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 се средства од приходите од ДДВ и истите се трансферираат од Разделот на Министерство за финансии - Функции на државата, потпрограма

⁴⁵ Програма за задолжително здравствено осигурување на државјаните на Република Северна Македонија кои не се задолжително здравствено осигурени за 2020 година „Службен весник на Република Северна Македонија, број 278/19 и Програма за изменување на програмата за задолжително здравствено осигурување на државјаните на Република Северна Македонија кои не се задолжително здравствено осигурени за 2020 година „Службен весник на Република Северна Македонија, број 287/20

⁴⁶ „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

Децентрализација, директно на сметките на општините. Овие трансфери се обезбедуваат во висина од 4,5% од вкупно наплатениот ДДВ во претходната фискална година⁴⁷ и истите се распоредуваат според критериумите утврдени во Уредбата на Владата на РСМ⁴⁸. За користењето на средствата добиени по овој основ општината одлучува самостојно.

Истакнуваме дека МФ со Изменувањето и дополнувањето на Буџетот за 2020 година, во текот на 2020 година има преземено мерки и активности за усогласување на проектираните приходи од ДДВ за последниот квартал од 2019 година со реално остварените приходи по овој основ во износ од 52.059.164 илјади денари, поради што заклучно со 31.12.2020 година по основ на дотации од ДДВ до ЕЛС дозначени се средства во вкупен износ од 2.343.000 илјади денари, што е во висина на законски утврдениот процент од 4,5%, од вкупниот износ на остварени приходи од ДДВ во 2019 година.

Наменска дотација

Наменската дотација се користи за финансирање на конкретна активност на општината, 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 наменската дотација, можат и да ја запрат исплатата на средствата доколку констатираат неправилности во користењето на истата и за тоа да го известат МФ.

Во текот на 2020 година распределени се наменски дотации по основ на:

- финансирање на пренесените надлежности во основното образование кои се насочуваат по општини во износ од 3.100 илјади денари, преку Министерството за образование и наука и
- дотации за плати и додатоци на плати за вработените во територијалните противпожарни единици во вкупен износ од 349.038 илјади денари, преку Министерството за одбрана.

Во 2020 година не се искористени 12,96% од планираните средства и истите во целост се вратени во Буџетот на РСМ. МФ во 2020 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 2020

⁴⁷ По исклучок од членот 9 став (2) од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, приходите од данокот на додадена вредност за 2021 година се обезбедуваат во висина од 4,5% од просекот на наплатениот данок на додадена вредност во последните три фискални години, „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 53/21

⁴⁸ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 132/19

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

година по овој основ се исплатени 18.677.919 илјади денари, што претставува 87,39% од вкупниот износ на тековни трансфери до ЕЛС, што е за 15.283 илјади денари помалку од планираните средства со последниот ребаланс на Буџетот на РСМ за 2020 година. Владата на РСМ за 2020 година има донесено Уредби за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите за финансирање на погоре наведените надлежностите на општините, освен за финансирање на здравствената заштита.

Во 2020 година се извршени финансирања на пренесените надлежности на општините и градот Скопје во согласност со закон преку следниве министерства:



Во конечниот извештај за извршената ревизија на Основен буџет на РСМ за 2019 година, овластениот државен ревизор извести дека 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. До денот на ревизијата предложените препораки се уште не се спроведени од страна на надлежните министерства.

Препорака:

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

4.2.2.6. Средства за отплата на главнина и каматни плаќања

За отплата на главнината и каматата за надворешниот и внатрешниот долг во 2020 година, планирани се средства во износ од 50.355.837 илјади денари, од кои реализирани се 99%, односно 49.809.047 илјади денари.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 54

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

Расходите за главнина во тековната во однос на претходната година се зголемени за 161% и тоа во најголем дел кај расходите за отплати кон други билатерални кредитори, кои се значително зголемени поради отплата на четвртата еврообврзница издадена во 2015 година, со рок на достасување во 2020 година, како и поради отплата на дел од долгорочен кредит (втора рата од РВГ заем склучен во 2013) кој доспева за плаќање на 29.01.2020 година. Кај расходите за каматни плаќања нема значителни разлики во однос на 2019 година односно истите се намалени за 1%.

Средствата за отплата на главнина и камата во период 2018-2020 година се прикажани на следниот графикон:

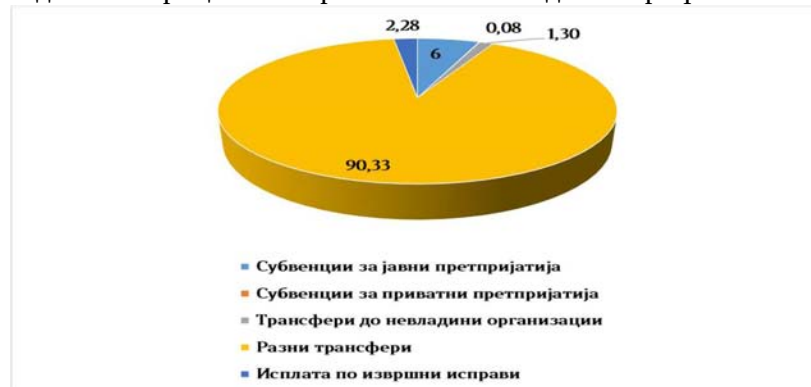


Подетално образложение за надворешното и домашното задолжување на РСМ, е дадено е во точка 6.2. од овој извештај.

4.2.2.7. Субвенции и трансфери

Расходите за субвенции и трансфери во 2020 година се реализирани во вкупен износ од 30.574.427 илјади денари и истите во вкупно извршените расходи учествуваат со 15,21%. Во однос на 2019 година, овие расходи се зголемени за 32,34%.

Структурата на расходите за субвенции и трансфери во Основен буџет на РСМ за 2020 година во проценти е прикажана во следниот графикон:



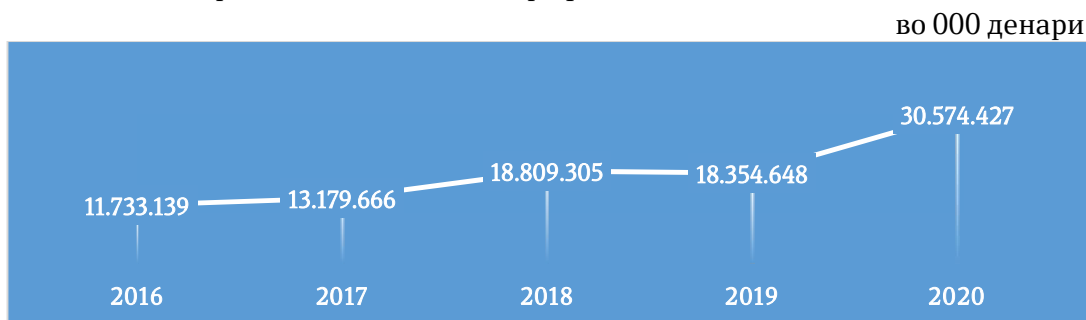
Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор _____ 55

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

Трендот на движење на расходите за субвенции и трансфери во периодот 2016–2020 година е прикажан на следниот графикон:



Во рамките на овие расходи, вредносно најзначајни се расходите за разни трансфери, во износ од 27.618.662 илјади денари, кои претставуваат 90,33% од вкупните расходи за субвенции и трансфери, образложени подолу.

➤ **Разни трансфери**

Од расходите за разни трансфери (27.618.662 илјади денари), во текот на 2020 година значајно учество имаат расходите од потпрограмата на Владата на РСМ П1- Мерки за справување со COVID-10 кризата во износ од 12.676.569 илјади денари или 46% од вкупните расходи од разни трансфери. Подетално објаснето во точка 4.1.1.

Од останатите расходи за разни трансфери, во текот на 2020 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, поддршка на инвестициони вложувања, помош при транзиција и институционална надградба, рамномерен регионален развој, стипендии, плаќања за сместување на ученици од средно образование и за сместување во студентските домови, трансфери при пензионирање, како и за спроведување на владината мерка „МОЈ ДДВ“, за поврат на 15% од ДДВ на граѓаните, а почнувајќи од јуни 2020 година со влегување во сила на Уредбата⁴⁹ враќањето на делот од ДДВ пресметан на прометот на македонски добра и услуги се врши во висина од 20%, а за останати добра и услуги се врши во висина од 10%, за кое во октомври 2020 година се направи и измена и дополнување на Законот за враќање на дел од данокот на додадена вредност на физичките лица состојба⁵⁰.

⁴⁹ Уредба со законска сила за изменување и дополнување на Уредбата со законска сила за примена на законот за враќање на дел од данокот на додадена вредност на физички лица за време на вонредна состојба „Службен Весник на Република Северна Македонија, број 156/20

⁵⁰ Закон за изменување и дополнување на Законот за враќање на дел од данокот на додадена вредност на физичките лица состојба „ Република Северна Македонија, број 244/20

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 56

1. _____
2. _____
3. _____

➤ **Субвенции за јавни претпријатија**

Во рамките на извршените субвенции за јавни претпријатија во 2020 година трансферирани се средства во износ од 1.833.999 илјади денари (6% од вкупниот износ на субвенции и трансфери) и тоа за:

- финансирање на радиодифузната дејност во износ од 1.240.000 илјади денари, преку разделот на МИОА;
- субвенционирање на железничкиот сообраќај во износ од 414.999 илјади денари, преку разделот на МТВ;
- финансиска помош на Град Скопје во износ 135.000 илјади денари за помош од последиците предизвикани од корона вирусот за ЈСП, преку разделот на Владата на РСМ;
- финансирање на надлежностите на МИА во износ од 44.000 илјади денари, преку разделот на СОЗР.

Овластениот државен ревизор и во Конечниот извештај за извршената ревизија на Основен буџет на РСМ за 2019 година извести дека 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. Ваквата состојбата останува непроменета и во 2020 година.

Препорака:

Одговорното лице на МФ, 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 2020 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 210.583 илјади денари, што е 33,20% помалку во однос на 2019 година, како резултат на намалување на процентот за годишното финансирање на политичките партии согласно Уредбата со законска сила за финансирање на политичките партии во 2020 година⁵¹ и согласно Законот за изменување на Законот за финансирање на политичките партии⁵². На политичките партии во текот на 2020 година им се исплатени средства во висина од 0,105% од 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

⁵¹ „Службен Весник на Република Северна Македонија, број 166/20

⁵² „Службен Весник на Република Северна Македонија, број 294/20

распределбата на средствата за финансирање на политичките партии за редовно работење за 2020 година, ревизијата ги констатира следните состојби:

- распределбата е извршена врз основа на Решенија⁵³ донесени од министерот за правда. Од планираните средства во износ од 198.894 илјади денари, исплатени се средства во износ од 190.840 илјади денари. На две политички партии исплатени се средства во износ од 1.060 илјади денари иако е донесена Одлука за запирање на исплатата на средства за редовно годишно финансирање од Буџетот на РСМ⁵⁴.

Со забелешките по Нацрт извештајот, од страна на Министерството за правда доставени се Известувања⁵⁵ до две политички партии со барање за поврат на финансиските средства, со напомена дека доколку истите не извршат поврат на средствата, износот ќе биде намален од пресметката за финансирање на работењето за 2021 година.

Остатокот на средства во износ од 8.054 илјади денари не е исплатен во тековната година, поради тоа што седум политички партии се избришани од судскиот регистар на политичките партии, една партија не е регистрирана како политичка партија и четири партии на кои со одлука се запрени исплатите.

- Министерството за правда нема извршено исплата на средства на три политички партии, во износ од 6.209 илјади денари, по основ на одлуки за измена на одлуките за запирање на исплата од 2017 и 2018 година, иако истите ги исполниле обврските врз основа на кои била изречена забраната, што влијае на нивното функционирање и реализација на надлежностите.

За наменското и законското користење на средствата за финансирање на политичките партии, овластениот државен ревизор изразува мислење во поодделните ревизорски извештаи на политичките партии.

Препорака:

Одговорното лице на МФ во координација со Министерството за правда да продолжи со активностите за:

- поврат на буџетските средства исплатени на политичките партии кои не ги исполниле условите за исплата на средства за редовно годишно финансирање за 2020 година и
- исплата на средства за редовно годишно финансирање на политичките партии согласно закон и реализираните обврски на истите.

⁵³ Решението за распоредување на средства за финансирање на политичките партии број 11-1760/1 од 22.06.2020 година (0,04%) и Решение за дополнување на решението за распоредување на средства за финансирање на политичките партии бр. 11-1760/2 од 23.12.2020 година (0,065%)

⁵⁴ Број 11-1522/6 од 19.07.2020 година

⁵⁵ Број 11-1438/1 и број 11-1439/1 од 21.05.2021 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 58

4.2.2.8. Социјални бенефиции

Расходите за социјални бенефиции во 2020 година се извршени во износ од 10.387.734 илјади денари и истите во вкупните расходи и одливи учествуваат со 5,17%. Во однос на 2019 година се извршени во повисок износ за 973.866 илјади денари или 10,35%.

Структурата на расходите за социјални бенефиции во Основен буџет на РСМ за 2020 година е прикажана во следниот графикон:



Расходите по основ на социјални бенефиции од Буџетот на РСМ се трансферираат до Министерството за труд и социјална политика, согласно член 34 и член 35 од Законот за извршување на буџетот за 2020 година.

Најзначајно учество во наведените расходи имаат:

- расходите за социјална помош за семејства - социјални надоместоци кои се извршени во износ од 4.244.143 илјади денари, што претставува 40,86% од вкупниот износ на извршени расходи за социјални бенефиции и
- расходи за социјална помош за деца во износ од 4.288.256 илјади денари, што опфаќаат 41,28% од вкупниот износ на извршени расходи за социјални бенефиции.

Наведените надоместоци се реализирани согласно Програмата за остварување на социјалната заштита за 2020 година⁵⁶, со која поблиску се уредуваат подрачјата на социјална заштита, потребите на населението од социјална помош и заштита, социјалната превенција и средствата за остварувањето на социјалната заштита и се предвидува подобрување и развој на услугите и мерките од социјална заштита, согласно потребите на граѓаните, како и Програмата за развој на дејноста за заштитата на децата за 2020 година⁵⁷, со која

⁵⁶ Програма за остварување на социјалната заштита за 2020 година „Службен весник на Република Северна Македонија, број 278/19, Програма за изменување на програмата за остварување на социјалната заштита за 2020 година „Службен весник на Република Северна Македонија, број 316/20

⁵⁷ Програма за развој на дејноста за заштитата на децата за 2020 година „Службен весник на Република Северна Македонија, број 277/19, Програма за изменување на програмата за развој на дејноста за заштитата на децата за 2020 година „Службен весник на Република Северна Македонија, број 316/20

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 59

1. _____
2. _____
3. _____

се утврдува развојот на дејноста за заштитата на децата и истата е во функција на спроведување и унапредување на системот на заштитата на децата.

Согласно наведеното, овие расходи се во функција на реализација на социјалната компонента на Буџетот на РСМ.

4.2.2.9. Капитални расходи

Во Основен буџет на РСМ за 2020 година евидентирани се капитални расходи во износ од 11.160.895 илјади денари, што претставува 5,55% од вкупните расходи на Основен буџет.

Капиталните расходи во 2020 година се зголемени за 10% во однос на 2019 година, додека пак реализацијата на истите изнесува 95% од проектираниот износ за оваа намена.

Учеството на капиталните расходи по видови во период 2018-2020 година е прикажан на следниот графикон:



Во структурата за капитални расходи за 2020 година, најголемо зголемување имаат расходите за капитални субвенции за претпријатија и невладини организации и во најголем дел односно 73,87% се однесуваат за капитални субвенции за приватни нефинансиски претпријатија реализирани како трансфери до Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделство. Останатите 25,47% се наменети за капитални субвенции за други јавни нефинансиски претпријатија и 0,66% за капитални трансфери за невладини организации.

Во однос на 2019 година утврдивме зголемување на расходите за други градежни објекти за 38%, кој се наменети за повеќе проекти, од кој најголемо учество во структурата на ова расходна ставка има реконструкција на градежни

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 60

објекти со 48,67%, изградба на други објекти со 24,21% и изградба на капацитети за водоснабдување со 10,75%.

Исто така, во однос на 2019 година утврдивме зголемување кај вложувања и нефинансиски средства за 4%, од кој во најголем дел, односно 54,63% се однесува за евидентирани расходи за плаќање по гаранции, кои што се реализираат преку раздел 090.02 Министерство за финансии-Функции на државата и истите согласно член 22 од Законот за извршување на Буџетот за 2020 година се извршуваат без оглед на планираната буџетска алокација за оваа намена. Најголем дел од расходите за плаќање на гаранции се однесуваат за исплата на надворешен долг за „П за државни патишта“ (78%) за Проект за изградба на автопат делница Миладиновци-Штип и Проект за изградба на автопат делница Кичево-Охрид и за „Железници на РСМ Транспорт“ АД Скопје (20%) за Проект за набавка на нови влечни и влечени средства и 2 % за Проект за реформи во железницата.

За ова позиција 21,48% од вкупните расходи се однесуваат за депозитите и се реализираат преку раздел 090.02 Министерство за финансии- Функции на државата- потпрограма П1 - Мерки за справување со COVID-19 кризата, односно за зголемување на почетниот капитал на Развојна банка на Северна Македонија. Исто така, за ова позиција 15,01% од вкупните расходи се однесува за компјутерски софтвер и се реализираат преку разделите на Владата на РСМ, Министерство за внатрешни работи, Министерство за образование и наука, Министерство за информатичко општество и администрација и Министерство за финансии.

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

Во Законот за извршување на Буџетот на РСМ за 2020 година⁵⁸ 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 2020 година, Владата на РСМ има донесено одлуки за одобрување на средства во вкупен износ од 725.523 илјади денари, кои во целост се реализирани. Во однос на 2019 година овие исплати бележат значително зголемување во износ од 369.769 илјади денари, поради одобрени средства на Развојната банка на Северна Македонија за реализација на економските мерки за ревитализација и рестарт на економијата во услови на COVID-19 во износ од 613.930 илјади денари.

⁵⁸ „Службен весник на Република Македонија“ број 238/18

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

Трендот на движење на исплатените средства по Одлуки на Владата на РСМ, во период од 2016 до 2020 година е прикажан на следниот графикон:

во 000 денари



Утврдивме дека од разделот МФ – Функции на државата директно на сметките на одделни корисници исплатени се средства во износ од 647.523 илјади денари или 89,25%, додека 78.000 илјади денари, односно 10,75% се одобрени како финансиски план (право на трошење) во раздел на буџетски корисник. Во завршната сметка за Буџетот на РСМ овие исплати не се прикажуваат како трошоци на буџетски корисник, туку како расходи во целост на разделот МФ - 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 МФ - 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.

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 МФ 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.

4.2.2.11. Владини програми во Основен Буџет на РСМ за 2020 година

Владините програми и потпрограми ги рефлектираат активностите на Владата на РСМ кои се реализираат од буџетските корисници на централната власт. Средствата за финансирање на владините програми се обезбедуваат од основниот буџет, од донации и од заеми. Овие средства се вклучени во буџетот на секој буџетски корисник одделно.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 62

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

Во Основниот буџет за 2020 година, владините програми се проектирани во вкупен износ од 45.342.248 илјади денари, што претставува 22,20% од вкупниот основен буџет. Нивната реализација во 2020 година изнесува 98,53% или 28.164.380 илјади денари. Во споредба со планираните владини програми за претходната година, средствата се зголемени за 13,56 %.

Со извршената анализа на податоците од трезорската евиденција, утврдивме дека во најголем дел од над 99% од средствата односно 44.360.029 илјади денари, се реализирани во дванаесет институции/буџетски раздели, додека износот на средства во износ од 317.421 илјади денари преку 12 институции/буџетски раздели, прикажано во табелата подолу:

000 денари

Назив на институција	Износ	Програми по кои се користени средствата
Влада на РСМ	13.974.505	Д4, Д5, Д7, Д8, Д9, К6, С4, П1
Министерство за олитички систем и односи меѓу заедниците	514.418	К2, К5
Министерство за одбрана	1.166.811	А2, ВА
Министерство за финансии - функции на државата	3.538.023	А0, МА, МЕ, МВ, П1
Министерство за економија	698.234	Д0, ДГ, МА, П1
Дирекција за технолошки и индустриски развојни зони	857.031	Д6, ДВ
Министерство за транспорт и врски	762.036	ДА
Министерство за труд и социјална политика	4.238.786	А2, Б4, Б5, БА, К2, МЕ, В1, П1
Министерство за образование и наука	16.716.423	А2, К2, МА, ТА, ТБ, ТД, ТЕ, ТГ, ТИ, ТК, ТВ, П1
Министерство за информатичко општество и администрација	1.240.248	Н1, НА, К6
Финансирање на дејности од областа на културата	328.017	А2, П1
Биро за регионален развој	325.497	ОА
ВКУПНО:	44.360.029	

Одделното учеството на поединечните Владини програми во вкупниот износ на реализација по истите:



Во рамките на Владините програми опфатени се и потпрограми кои воедно се и развојни потпрограми односно се составен дел на развојниот дел на буџетот. Овие развојни потпрограми се проектирани во вкупен износ 3.439.200 илјади денари и истите учествуваат со 7,58% во вкупно проектираните расходи за Владини програми.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 63

Со извршената споредба на планираните средства по владини програми за 2019 и 2020 година ревизијата констатира дека со Буџетот за 2020 година и неговата измена и дополнување се предвидени следните нови потпрограми:

- БА – Поттикнување на вработувањето во рамките на програма Б - Мерки за намалување на сиромаштијата.

Преку оваа програма се реализираат мерки опфатени со Оперативниот план за активните програми и мерки за вработување во 2020 година. Во 2020 година истата е планирана и реализирана во износ од 115.000 илјади денари преку Министерството за труд и социјална политика.

- П1 – Мерки за справување со COVID-19 кризата во рамките на програма П - Мерки за справување со COVID-19 кризата.

Оваа програма ги опфаќа економските мерки кои ги донесе Владата на РСМ за олеснување на последиците од кризата предизвикана од Covid-19. Таргетираните мерки треба да го амортизираат ударот врз домашните компании преку стимулирање на приватната потрошувачка и поддршка на приватниот сектор. Мерките исто така вклучуваат финансиска поддршка за приватниот сектор, економијата и индустријата со цел воведување нови технологии, реструктуирање и зголемување на конкурентноста и продуктивноста. Истата е планирана во вкупен износ од 14.030.334 илјади денари и е реализирано во износ од 13.818.990 илјади денари, односно 98%.

Со примена на аналитички постапки ревизијата констатира дека за реализација на Програмата А - Децентрализација, предвидени се најголем дел од вкупните планирани средства од владините програми или 47% во износ од 21.440.322 илјади денари и истата во 2020 година е реализирана со 99,69%. Оваа програма се реализира преку две потпрограми, А0 - Децентрализација и А2 - Пренесување на надлежностите на ЕЛС. Средствата предвидени во Потпрограмата А0- Децентрализација се реализираат преку разделот на МФ - функции на државата со дотации од Данокот на додадена вредност до ЕЛС.

Потпрограмата А2 - Пренесувањето на надлежноста на ЕЛС се врши преку неколку ресорни министерства со блок дотации до општините, врз основа на уредби донесени од Владата на РСМ.

4.2.2.12. Развојни потпрограми во Основен буџет на РСМ за 2020 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
- развојни потпрограми кои се составен дел на буџетските програми.

Владините развојни потпрограми во Основен буџет на РСМ се проектирани во вкупен износ од 3.439.200 илјади денари или 41% од вкупните развојни потпрограми, од кој реализиран е износ од 3.392.678 илјади денари.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 64

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

Буџетските развојни потпрограми во Основен буџет на РСМ се планирани во износ од 5.000.295 илјади денари и истите учествуваат со 59% во вкупните развојни потпрограми. Овие потпрограми се реализирани во вкупен износ од 4.889.636 илјади денари или 98% 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 2016 до 2020 година е прикажан на следниот графикон:



Во периодот 2016-2019 година констатиравме континуиран тренд на намалување на средствата за развојните програми, кои во 2020 година се намалени за 17,70% во однос на 2016 година, но истите се зголемени за 33,83% во однос на 2019 година, што укажува на зголемување на развојната компонента на Основен буџет на РСМ во 2020 година.

4.3. 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 информацискиот систем, констатиравме дека и во текот на 2020 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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 65

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.

Со споредба на податоците искажани во буџетското сметководство и податоците од информацискиот систем констатиравме отстапувања кај одделни расходни и приходни ставки, кои произлегуваат од поврат на погрешно или повеќе уплатени средства во Основен буџет како и од извршени прекнижувања помеѓу одделни ставки.

Воспоставените контроли на информацискиот 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 остварувањето на приходите и другите приливи и планирањето и извршувањето на расходите и другите одливи, 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 и даночните приходи, како јавни приходи на Буџетот на РСМ, изнесени во точка 4.2., 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 4.2. и 4.3., овозможуваат спречување или откривање на грешки на ИТ системите за администрирање на даноците и другите јавни давачки во Царинската управа на РСМ, УЈП како и контролни постапки на трезорската сметка и евиденција.

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 по основ на платени краткорочни кредити, пласмани, позајмици на трговски друштва, јавни претпријатија, буџетски корисници и на ЕЛС од страна на државата, основот за нивното настанување, како и причините за нивната отежната наплата, кои на ден 31.12.2020 година изнесуваат 12.564.161 илјади денари. Голем дел од овие побарувања се однесуваат на пренесени салда од минати години, а во текот на 2020 година во однос на 2019 година, се зголемени за над 36% од кои најголем дел се по основ на побарувања кон МЕР, ЈПДП, МЖ Инфраструктура и МЖ

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 66

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

Транспорт за издадени гаранции за заеми и кредити.

Со извршената анализа на расположливата документација, утврдивме:

- во Билансот на состојба искажани се побарувања во износ од 484.103 илјади денари по основ на активирани гаранции, дадени како обезбедување од МФ за склучени договори за кредити помеѓу комерцијални банки и тутунски комбинати. Во 2020 година наплатени се 73.452 илјади денари;
- во однос на побарувањата од јавните претпријатија и општините за платени обврските спрема ЕБОР од страна на државата, во текот на 2020 година извршена е наплата на долгот во висина од 46.136 илјади денари. На ден 31.12.2020 година, по овој основ искажани се ненаплатени побарувања во вкупен износ од 279.309 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 31.12.2020 година се во вкупен износ од 4.643.756 илјади денари. Во текот на 2020 година овие побарувања се зголемени за 1.836.125 илјади денари, за извршено плаќање на дел од долгот по основ на главнина, камата и провизии од страна на МФ кон МБОР и ЕБРД за проекти во железничката инфраструктура, и кон Експорт Импорт Банка Кина за изградба на автопати, при што на барање на должникот склучени се Договори за регулирање на долг за доспеана а неизмирена рата со 21.07.2020 година на 84 месечни рати со грејс период од една година. Во текот на 2020 година побарувањата се намалени за износ од 44.086 илјади денари по налози за задршка од ДДВ за проектите во железничка инфраструктура;
- ЈСП во текот на 2020 година има исплатено 4.472 илјади денари согласно Анекс бр.1 кон Спогодбата, за три месечни рати по што поднесено е барање за репрограмирање на долгот заради надминување на тешката финансиска состојба поради COVID-19 пандемијата и неможност за измирување на долгот. Согласно барањето изготвена е Информација до Владата на РСМ за склучување на Анекс 2 за остатокот од долгот, при што постапката е во тек;
- искажани се побарувања од јавни претпријатија во вкупен износ од 3.765.958 илјади денари, кои во 2020 година се зголемени за износ од 1.647.525 илјади денари, а намалени за 6.558 илјади денари наплатени со налози за задршка од ДДВ. Најголем дел од наведените побарувања во износ од 3.448.413 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“;
- искажани се побарувања од јавни претпријатија во општинска сопственост по основ на склучени договори за заеми согласно закон. Претпријатијата редовно вршат уплати на долгот, при што во 2020 година наплатени се 22.685 илјади денари, а на ден 31.12.2020 година, по овој основ искажани се ненаплатени побарувања во износ од 6.815 илјади денари;
- евидентирани се побарувања во износ од 19.059 илјади денари од банка која

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 67

- 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. Во тековната година нема промени и на ден 31.12.2020 година по овој основ, искажани се побарувања во вкупен износ од 877.222 илјади денари;
 - искажани се побарувања од Македонска банка за поддршка на развојот во износ од 84.918 илјади денари, согласно склучен Договор за порамнување од 2003 година за даден долгорочен кредит од МФ за кредитирање на повратници од Германија и мали и средни трговски друштва;
 - 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 во период од 2008 до 2014 година. Вкупниот износ на побарувања по овој основ за главен долг и камата, заклучно со 31.12.2020 година изнесува 66.267 илјади денари од 11 општини, од кои за краткорочните позајмици во вкупен износ од 36.466 илјади денари, додека за долгорочните позајмици во вкупен износ од 29.801 илјади денари.

Имено, во текот на ревизијата направена е корекција на побарувањата со налог 01-1 од 04.01.2021 година со што се зголемени побарувањата за краткорочните позајмици за 1.418 илјади денари, со што вкупниот износ на побарувања изнесува 67.685 илјади денари.

Согласно добиените информации, само две општини навремено враќаат долгот, додека пак за останатите општини неажурноста на враќање на одобрените позајмици е резултат на недостиг на доволно расположливи средства. МФ до општините континуирано доставува ургенции за измирување на обврски.

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 МФ 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 продолжи со мерките за наплата на побарувањата, имајќи ги во предвид роковите на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 68

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 31.12.2020 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 две банки со доставена информација за статусот на побарувањата и на стечајните постапки.

6.2. Финансирање на буџетскиот дефицит

Со Законот за буџетите е уредено дека задолжувањето е постапка за создавање на финансиска обврска со склучување на договор за заем, издавање на ДХВ и обврски по активирани државни гаранции. Исто така е уредно дека критериумите, начинот, условите, ограничувањата и постапката за задолжување се утврдуваат согласно Законот за јавен долг, во кој е утврдена постапката за задолжување со склучување на договор за заем, постапката за задолжување со издавање на ДХВ, задолжување со издавање на хартии од вредност од општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и постапката за долг со државна гаранција.

Во Законот за јавен долг е уредно дека за извршување на Буџетот на РСМ, МФ во име на РСМ, може да се задолжи до максимален износ потребен за финансирање на буџетски дефицит и рефинансирање на обврските од државен долг за тековната и наредните две фискални години, утврдени во Буџетот на РСМ и Фискалната стратегија.

Државниот долг се создава и користи за: финансирање на проекти и инвестиции, поддршка на платниот биланс на земјата, поддршка на девизните резерви на РСМ поттикнување на развојот на финансиските пазари во РСМ, финансирање на буџетскиот дефицит, привремено финансирање на ликвидноста поврзана со готовински текови, рефинансирање на обврските кои произлегуваат од државниот долг, вклучително и предвремена отплата на долг пред датумот на доспевање и/или предвремен откуп на должнички хартии од вредност издадени од државата, препозајмување (он-лендинг) на носителите на јавен долг, финансирање на преземени обврски од страна на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, плаќање по основа на издадени државни гаранции и заштита или отстранување на ефектите предизвикани од природни непогоди и од еколошки катастрофи.

Зголемувањето на јавниот долг претставува обврска за идните периоди, поради што нивото, цената и намената на долгот потребно е да се анализира суштински, со цел согледување на ефектите врз економијата, посебно во услови на рецесија на економијата.

Од податоците на МФ утврдивме дека јавниот долг на 31.12.2020 година изнесува 6.483,3 милиони евра, додека на 31.12.2019 година е во износ од 5.540.9 милиони

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 69

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

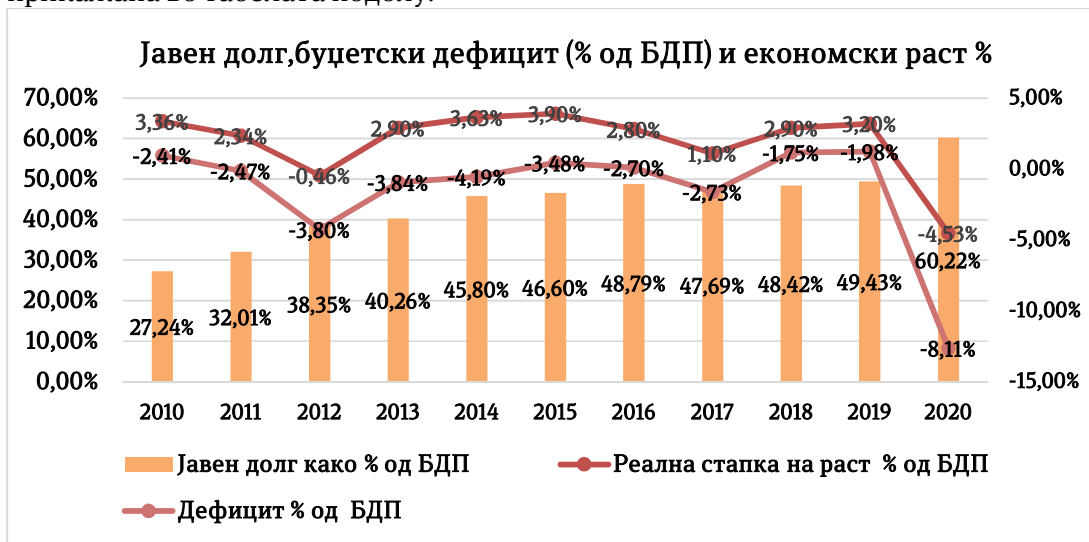
евра, што укажува на зголемување во апсолутен износ од 942,4 милиони евра односно од 11,7%. Во однос на БДП, состојбата на јавниот долг на 31.12.2020 година се зголеми за 10,8% во однос на 2019 година и од 49,4% во 2019 година, во 2020 година и изнесува 60,2% од БДП.

Состојбата на државниот долг на 31.12.2020 година изнесува 5.516 милиони евра, наспроти состојбата на државниот долг на 31.12.2019 година во износ од 4.556.8 милиони евра односно зголемен е во износ од 959,1 милиони евра. Констатиравме дека состојбата на државниот долг на 31.12.2020 година изнесува 51,2% од БДП и во однос на 2019 година кога изнесуваше 40,7% од БДП, се зголеми за 10,6 %.

Зголемувањето на јавниот долг на износ од 10,8% во однос на БДП се должи на зголемување на државниот долг во износ 10,6%. Состојбата на државниот долг зависи од нивото на буџетскиот дефицит кој за 2020 година изнесува 8,11% и истиот се финансира преку задолжување од странски и домашни извори.

Зголемувањето на гарантираниот и негарантираниот долг за 0,2%, кој најмногу се однесува на јавните претпријатија и АД кои се во сопственост на државата и Развојната Банка на РСМ, укажува на послаба реализација на инвестиционите проекти кои во најголем дел се финансираат со издавање на државни гаранции и се дел на гарантираниот долг.

Согласно податоците од МФ, направивме споредба на буџетскиот дефицит, ниво на јавниот долг и стапката на економски раст во период 2010-2020 година, прикажана во табелата подолу.



Евидентно, јавниот долг во периодот 2010-2020 има континуиран тренд на зголемување како процент од БДП, поради што истиот тренд се забележува и кај дефицитот, кој поради функционирање на економијата во пандемски услови во 2020 година е најголем и изнесува 8,11% од БДП.

Ревизијата изврши анализа на портфолиото на јавниот долг преку намената на задолжувањето и утврди дека од вкупниот износ од 6.483 милиони евра, 4.842

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 70

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

милиони евра е создаден за финансирање на буџетски дефицит односно за буџетски потреби, додека 1.641 милиони евра е задолжување за финансирање на проекти и инвестиции.

Ваквата структура на портфолиото на долгот, каде 75% од јавниот долг односно 88% од државниот долг е за буџетски потреби, а само 25% од јавниот долг и 12% од државниот долг е за финансирање на проекти и инвестиции, создава ризик од негативно влијание на економскиот раст што директно влијание на одржливоста на долгот.



Согласно одредбите од предлог Законот за буџетите, принципот на одржливост на јавните финансии е одржување на буџетскиот дефицит и јавниот долг на претпазливо и одржливо ниво, кој нема да претставува прекумерно оптоварување на економијата, ќе го поддржува економскиот раст на долг рок и нема да ја загрозува солвентноста во однос на преземените обврски и плаќањето на расходите.

Со ревизијата утврдивме дека во Буџетот за 2021 година предвидени се промени во изворите на финансирање на буџетскиот дефицит, преку репрограмирање јавниот долг и издавање на развојна државна обврзница, како и поголема диверзификација на изворите на финансирање на дефицитот, приватизација на дел од акционерските друштва во доминантна или делумна државна сопственост, како и на дел од земјиштето во државна сопственост, но и финансирање и реализација на одредени проекти преку јавно-приватни партнерства и основање на Развоен фонд за стратешки инвестиции.

6.3. Задолжување во земјата и во странство

6.3.1. Долгорочно задолжување

Во Основниот буџет на РСМ на 31.12.2020 година евидентирани се обврски по основ на долгорочно задолжување во земјата и во странство во износ од 319.152.824 илјади денари и тоа:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

71

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

- 220.661.076 илјади денари, обврски кон странски кредитори;
- 95.621.880 илјади денари, од издадени долгорочни хартии од вредност - државни обврзници;
- 1.830.549 илјади денари, од обврзници за денационализација и
- 1.039.319 илјади денари, од обврзница за селективни кредити.

Со ревизијата констатиравме дека во сметководствената евиденција прикажана е обврска кон странски кредитор во износ од 9.562.570 илјади денари⁵⁹, која во 2020 година е отплатена во целост, но истата не е искнижена од сметководствената евиденција. Во текот на ревизијата извршена е сметководствена корекција заради реално прикажување на обврските кон странски кредитори.

6.3.1.1. Надворешно задолжување

Во 2020 година, по основ на донесени закони и склучени договори за задолжување од странски кредитори во претходен и тековен период, како и новоиздадена еврообврзница на РСМ, евидентирани се обврски по повлечени средства во износ 66.380.896 илјади денари. Во 2020 година сервисирани, односно исплатени се обврски кон странски кредитори во износ од 16.823.470 илјади денари.

Од вкупниот износ на повлечени средства од надворешно задолжување, 43.186.990 илјади денари, односно 65% се однесуваат на ново задолжување по основ на издадена еврообврзница РСМ на меѓународниот пазар на капитал во 2020 година.

Обврските за повлечени средства во 2020 година, по основ на надворешно задолжување се прикажани во следната табела:

во 000 денари

Обврски за повлечени средства во текот на 2020 година, по основ на надворешно задолжување	
Проект за подобрување на општински услуги 2	95.539
Проект за водовод и канализација на општината фаза 1	144.377
Проект за развој на вештини и иновации	355.279
Проект за рехабилитација на железничка пруга делница Куманово-Белјаковци	121.416
Проект за подобрување на општински услуги 2	405.861
Унапредување на социјалните услуги во Македонија	325.630
Проект за олеснување на трговија и транспорт во Западен Балкан	61.495
Проект за поврзување на локални патишта	2.909.370
Проект за администрирање на социјалното осигурување	63.823
Проект за итно справување со Ковид-19 во Северна Македонија	1.958.785
Проект за изградба на фискултурни сали во основни училишта и рехабилитација на основни и средни училишта 9 транша	249.756
Проект за домување на социјално ранливи групи 8 транша	324.661
Проект за реконструкција на казнено поправни установи 8 транша	80.203
Проект за реконструкција на казнено поправни установи 8 транша	308.505
Инструмент за макрофинансиска поддршка за справување со последиците предизвикани од Ковид-19 пандемијата 1 транша	4.935.600
Проект за финансиска поддршка од инструментот за брзо финансирање за време на вонредна состојба	10.853.608
ЕУРОБОНД-7 издавање должничка хартија од вредност	43.186.990
ВКУПНО	66.380.896

⁵⁹ Во износот е содржана курсна разлика во износ од 32.302 илјади денари

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 72

1. _____
2. _____
3. _____

6.3.1.2. Домашно задолжување

Во структурата на долгорочно задолжување во земјата, влегуваат обврските по основ на издадени долгорочни хартии од вредност - државни обврзници, обврзници за денационализација и обврзница за селективни кредити.

Во текот на 2020 година РСМ има издадено вкупно 27 државни обврзници со рочност од 2 до 30 години, во вкупен износ од 28.935.401 илјада денари, што е за 56% поголемо задолжување по наведениот основ во однос на 2019 година.

Структурата по рочност и обврските по основ на издадени државни обврзници во 2020 година се прикажани во следниот преглед:

во 000 денари

Издадени државни обврзници во 2020 година		
рочност	број на издадени државни обврзници	обврска по издадени државни обврзници
2 годишна	7	4.617.931
5 годишна	3	2.079.620
3 годишна	4	9.192.500
10 годишна	2	3.282.000
15 годишна	8	7.022.680
30 годишна	3	2.740.670
ВКУПНО	27	28.935.401

По основ на издадени државни обврзници во минати години, исплатени се доспеани обврски во износ од 6.597.251 илјади денари.

Согласно Законот за изменување на Законот за издавање на обврзници на Република Северна Македонија за денационализација⁶⁰ бројот на години во кои ќе се издаваат обврзници за денационализација е зголемен за две години, со што рокот за издавање на истите се пролонгира до 2021 година.

Во 2020 година не е реализирана емисија на обврзници за денационализација, поради тоа што Одлуката за деветнаесеттата емисија на обврзници за денационализација⁶¹ со која се опфатени сите правосилни решенија за денационализација од 2019 година со кои како надомест се дадени обврзници, од страна на Владата на РСМ е донесена е на 30 декември 2020 година.

По основ на издадени обврзници за денационализација во минати години, во 2020 година исплатени се обврски во износ од 467.077 илјади денари.

Обврзницата за надоместување на селективни кредити на Народна банка на РСМ е издадена во 1995 година⁶², а по истата евидентирана е обврска во номинален износ од 1.039.318 илјади денари, на кој износ не се пресметува камата.

⁶⁰ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 311/20

⁶¹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 316/20

⁶² Закон за санација и реконструирање на дел од банките на Република Македонија

Во 2020 година не е извршена предвидената отплата на обврзницата, поради тоа што 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 состојба, рокот за отплата на истата се поместува за една година, односно за 1-ви април 2021 година.

6.2.2. Краткорочни обврски по основ на хартии од вредност

Во Основниот буџет на РСМ на 31.12.2020 година обврските за краткорочно задолжување во земјата изнесуваат 32.242.980 илјади денари.

Во текот на 2020 година, по основ на издадени краткорочни хартии од вредност – државни записи евидентирана е вкупна обврска во износ од 36.693.344 илјади денари (главнина во износ од 36.527.082 илјади денари, камата во износ од 165.898 илјади денари и курсни разлики во износ од 364 илјади денари). За наведениот износ издадени се 21 државен запис, од кои 19 се со рочност од 12 месеци, што укажува на продолжување на политиката за издавање на државни хартии од вредност со подолги рочности.

По достасани државни записи, исплатена е обврска во износ од 37.520.404 илјади денари, од кој најголем дел, односно 33.070.404 илјади денари се по издадени државни записи во 2019 година.

6.4. Евиденција на обврските

➤ Упатство за трезорско работење

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, согласно член 45 од Законот за буџетите. Евиденцијата е регулирана со Упатство за начинот на трезорско работење⁶³, за начинот на пријавување на 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 информацискиот 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.

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

➤ **Електронски систем за пријавување и евиденција на обврските**

МФ, 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, 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 МФ 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 2020 година, ревизијата констатира дека од вкупно 1.380 субјекти, во ЕСПЕО податоци имаат доставено 1.047 субјекти и тоа доспеани, а неплатени обврски во вкупен износ од 17.819.296 илјади денари, што е за 1.122.314 илјади денари или 6,7% повеќе во однос на доспеаните а неплатени обврски во 2019 година. Најголемо учество во вкупните обврски имаат јавните здравствени установи со 41,63%, како и општините со 20,75%, а најмало учество имаат регулаторните тела со 0,01%. Состојбата со пријавените доспеани, а неплатени обврски по групи на субјекти за период од 2018-2020 година се прикажани на следниот графикон:

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

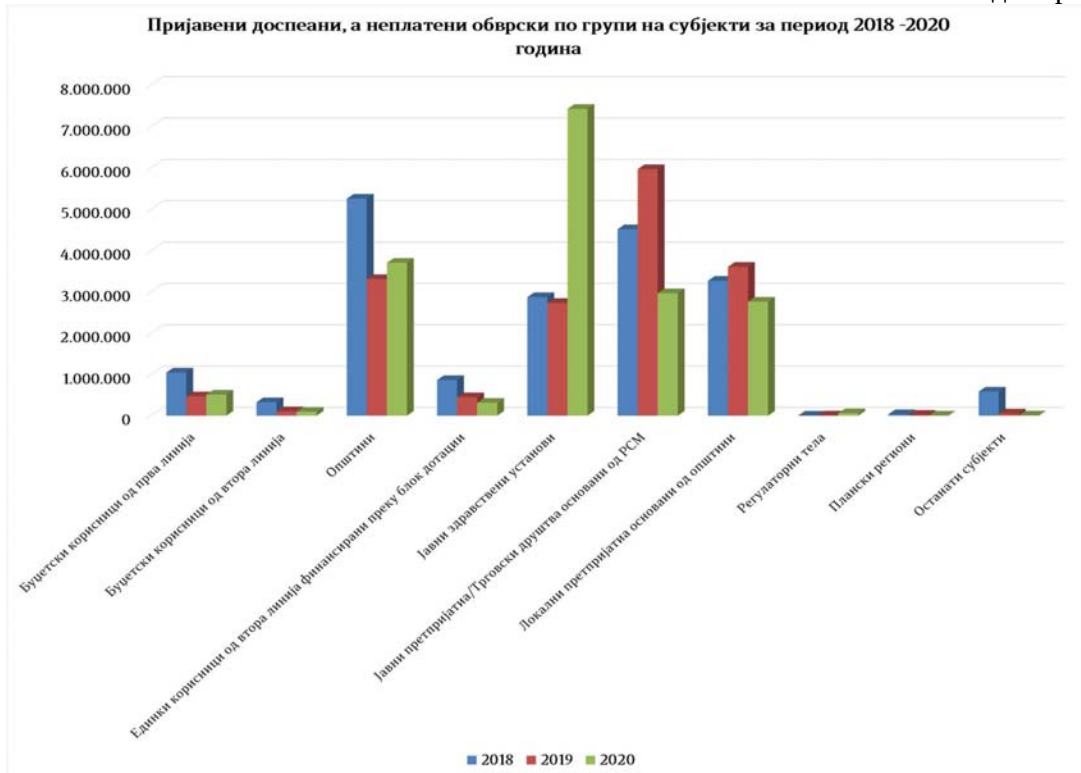
Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 75

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

во 000 денари



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, треба да врши МФ преку финансиската инспекција во јавниот сектор, согласно со Законот за финансиска инспекција во јавниот сектор. Во 2020 година, Сектор за буџет и фондови до Кабинетот на министерот за финансии и до Секторот за финансиска инспекција има доставено Листа на субјекти кои 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.

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.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 76

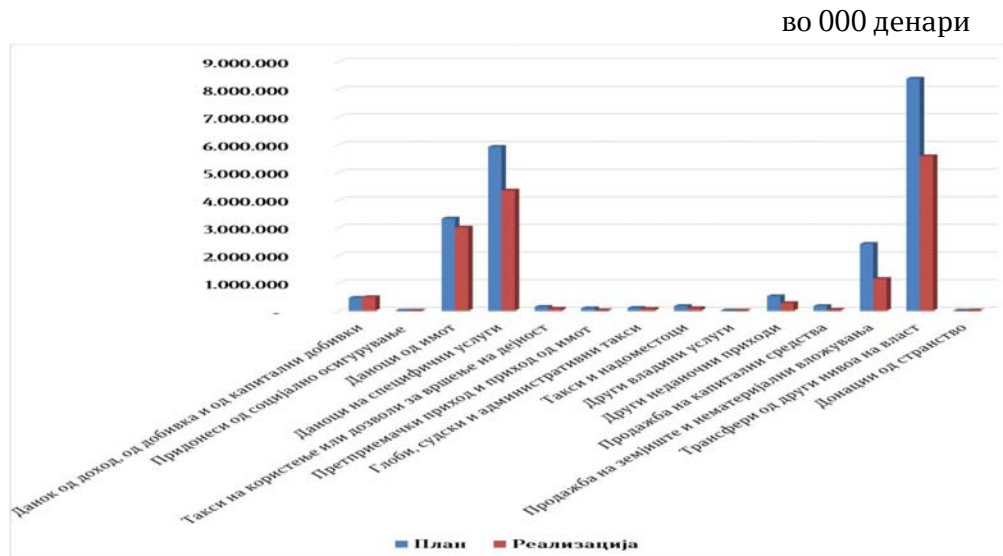
6.4.1. Буџети на Единиците на локална самоуправа

➤ **Планирање и реализација на приходите на ЕЛС**

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.

Приходите во општините во 2020 година се реализирани во износ од 15.104.911 илјади денари, што е за 30,37% помалку од планираните приходи кои за 2020 година и изнесуваат 21.692.598 илјади денари. Најголемо отстапување од планираните приходи има кај приходите од трансфери од други нова на власт со 42,63%, а најмало кај приходите од други владини услуги дотации со 0,19%. Во вкупните приходи на општините најголемо учество имаат приходите од дотации од Буџетот на РСМ со 36,96% и од даноци на специфични услуги со 28,74%, а најмало учество имаат приходите од други владини услуги со 0,01%.

Реализацијата на приходите во однос на планираните приходи во 2020 година е прикажана на следниот графикон:



Оптималното и реално планирање и реализирање на приходите е од исклучителна важност за реализирање на предвидените проекти на расходната страна и еден од условите за финансиска стабилност на општините, имајќи предвид дека генерирањето и подмирувањето на обврските на ЕЛС е директно зависно од степенот на реализација на приходите.

Со цел поголема ефикасност при планирањето на приходите во ноември 2018 година донесено е дополнување на Законот за финансирање на единиците на

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

локалната самоуправа⁶⁶, согласно кое во членот 22 став 2 предвидено е дека „Сопствените приходи на основниот буџет на општината може да се планираат со пораст од најмногу 10% од просечно остварените приходи во последните три години, , кој пак процент во ноември 2019 година е зголемен на 30%, согласно измената на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа⁶⁷, додека за 2021 година е зголемен на 50%⁶⁸.

Со извршената анализа на планираните и реализираните приходи на општините во 2020 година прикажани во Извештајот за планирани и реализирани приходи и расходи по општини за 2020 година, ревизијата утврди дека само 36 општини од вкупно 80 општини и Градот Скопје, реализирале приходи над 70% од планираните приходи, 33 општини реализирале од 50% до 70% од планираните приходи, додека 12 општини реализирале до 50% од планираните приходи.



Ваквата состојба наметнува потреба од пореално планирање на приходите кои општините планираат да ги остварат во тековната година, од причина што од висината на планираните приходи зависи планирањето и преземањето на нови обврски за општината, што има влијание врз финансиската стабилност и ликвидност на општините.

➤ **Финансиска нестабилност на ЕЛС**

Вкупниот износ на пријавени обврски на ЕЛС на електронскиот систем за пријавување и евиденција на обврски во МФ со состојба на 31.12.2020 година изнесува 3.698.207 илјади денари.

Од извршениот увид во доставената документација од МФ утврдивме дека во декември 2020 година, од вкупно 81 општина, 11 општините во РСМ се со блокирана сметка.

Вкупниот износ на доставени налози за извршување во МФ изнесува 1.219.723 илјади денари или 33% од вкупно пријавените обврски на општините, од кој

⁶⁶ Закон за дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа Службен весник на Република Северна Македонија, број 209/18

⁶⁷ Закон за изменување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа Службен весник на Република Северна Македонија, број 244/19

⁶⁸ Закон за дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа Службен весник на Република Северна Македонија, број 77/21

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 78

1. _____
2. _____
3. _____

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, што укажува на висок процент на задолженост на општините во услови кога реализацијата на приходите бележи тренд на намалување.

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

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, што ќе значи дополнително оптеретување на Буџетот на РСМ.

Истакнуваме дека согласно член 46-б од Законот за финансирање на ЕЛС, МФ 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 МФ 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 МФ, нема извршено инспекциски надзор по наведениот основ.

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 ЕЛС, Владата на РСМ во 2020 година со одлуки им додели финансиски средства од Буџетот на РСМ на две општини и тоа на:

- Општина Куманово за реконструкција на спортскиот комплекс Соколана во Куманово во износ од 7 милиони денари и
- Општина Арачиново како еднократна неповратна финансиска поддршка, за справување со потешкотиите во тековното работење настанати поради

КОВИД-19 во износ од 30 милиони денари, иако со ревизијата на регуларност на Општина Арачиново за 2019 година, ДЗР утврди дека општината не утврдува и не наплатува данок на имот и комунални такси.

➤ **Фискална децентрализација во Република Северна Македонија**

Децентрализацијата на власта од централно на локално ниво кон ЕЛС официјално започна од 1 јули 2005 година, согласно Законот за локална самоуправа кој беше донесен во 2002 година. Со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа кој е донесен во 2004 година се уредува финансиското работење на општините, како и фазниот пристап на фискалната децентрализација. Втората фаза од процесот на фискалната децентрализација започна од 1 јули 2007 година со оценување на општините за влез во втора фаза. Фазниот пристап за пренесување и управување со материјалните и финансиските ресурси за пренесените надлежности во образованието, културата, детската и социјална заштита е завршен, односно сите општини (освен Пласница) финансирањето го вршат со блок дотации.

Како еден од приоритетите наведени во Програмата на Владата на РСМ за период 2020-2024 е и продолжување на политиките за развој на општините, односно фискална децентрализација и рамномерен регионален развој со цел зајакнување на финансиските извори на општините, зголемување на одговорноста и транспарентноста на нивното работење, како и поефикасно и поекономично обезбедување и испорачување на услугите и засилен локален развој.

МФ има утврдено неколку приоритетни активности и мерки за унапредување на фискалната децентрализација кои како Информација⁶⁹ се доставени до Владата на РСМ на разгледување и усвојување и тоа:

- зголемување на финансиската дисциплина и ефикасност;
- намалување и репрограмирање на доспеаните а ненамирени обврски на ЕЛС, локалните институции и локалните јавни претпријатија;
- подобрување на фискалниот капацитет и зголемување на приходите на општините и
- подобрување на капацитетот на општините и зајакнување на фискалната одговорност.

Во рамки на активноста за подобрување на фискалниот капацитет и зголемување на приходите на општините една од активности е подобрување на критериумите за распределба на доделените средства за пренесените надлежности во областа на основното и средното образование, културата, детската заштита и заштита на стари лица и противпожарна заштита.

Владата на РСМ ги усвоила сите предложени мерки и активности од МФ и со заклучок дадени се насоки за реализација на истите од надлежните министерства.

⁶⁹ Информација за унапредување на процесот на фискална децентрализација број 08-3014/1 од 12.03.2021 година

6.4.2. Програма за реформа на управувањето со јавни финансии

Владата на РСМ во декември 2017 година, усвои Програма за реформа на управувањето со јавни финансии за периодот 2018 – 2021. Со Програмата се настојува да се зајакне системот на јавни финансии, да се промовира транспарентноста, отчетноста, фискалната дисциплина и ефикасноста во управувањето и користењето на јавните ресурси, со цел подобрување на обезбедувањето на услуги и економски, стабилен и одржлив развој. Програмата за реформа на УЈФ се спроведува преку годишни акциски планови кои ги одобрува Владата на РСМ за секоја година во текот на периодот на спроведување на Програмата, обезбедувајќи на тој начин навремено спроведување и временско распределување на програмските активности. Како позначајните активности кои се спроведени преку оваа програма ги истакнуваме следниве:

➤ **Нов ревидиран Закон за буџетите**

Изработката и носењето на нов ревидиран Закон за буџетите претставува една од најважните активности во рамките на Програмата за УЈФ, со цел да се обезбеди рамка за спроведување здрава, предвидлива и одржлива фискална политика и зголемување на буџетската дисциплина и одговорност и ќе ги опфаќа следниве области:

- воспоставување фискални прawi и институционализација на фискалниот совет;
- објавување регистар на субјекти од јавниот сектор;
- подобрување на процесот на среднорочна фискална стратегија, подготовка на основно сценарио и нови иницијативи;
- подобрување на транспарентноста (поднесување податоци за јавни претпријатија, ЕЛС) и
- воспоставување интегриран информациски систем за управување со јавните финансии.

Новиот закон за буџетите е во завршна фаза на донесување односно истиот е доставен до Собранието на РСМ за негово донесување.

➤ **Интегрираниот информациски систем за управување со јавни финансии (ИФМИС)**

Како една од клучните реформи во системот за управување со јавни финансии претставува и воспоставување на нов, ефикасен и интегриран информациски систем за управување со финансии во Министерството за финансии (ИФМИС). Современиот и модерен начин на управување на јавните финансии претпоставува високо ниво на дигитализирани процеси, коишто треба да се имплементираат преку новиот систем на ИФМИС.

ИФМИС превидува повеќе модули и тоа за:

- Буџетско планирање,
- Извршување на буџет,
- Сметководство за потребите на трезорската главна книга и известување,
- Управување со долг,
- Воспоставување и управување со неопходни регистри,
- Поврзување со други системи за автоматска размена на податоци и други потребни компоненти за поддршка за спроведување на законот.

Преку овој систем ќе се обезбеди подобро спроведување на сите процеси, како и мониторинг и контрола на истите.

Во текот на 2019 година, МФ во соработка со експерти од Светската банка изработи детална техничка спецификација, врз основа на која во текот на 2021 година ќе се спроведе јавна набавка за новиот интегриран систем. Имено новиот Закон за буџетите предвидува законски одредби кои се однесуваат на ИФМИС поради што и неговата имплементација ќе започне по донесувањето на Законот за буџетите.

➤ **Процена за управување со јавните инвестиции (ПИМА)**

Министерството за финансии во соработка со тим од експерти од одделот за фискални прашања на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ), Светска банка и Европскиот суд на ревизори, во период од 21 јануари до 4 февруари 2020 година извршило Процена за управување со јавните инвестиции (ПИМА), со цел да се оцени квалитетот на практиките за управување со јавните инвестиции, пред се спроведување на инфраструктурните проекти од страна на сите министерства и други институции, регулаторни тела и претпријатија во државна сопственост кои спроведуваат такви проекти.

Целите на оваа активност се:

- проценување на рамката за управување со јавни инвестиции во РСМ;
- пружање помош на властите при подготовката на стратегија за реформи и акционен план за зајакнување на управувањето со јавни инвестиции и
- препорачување на дополнителни области за техничка поддршка што можат да бидат обезбедени од Секторот за фискални прашања или други развојни партнери.

ММФ за оваа активност во април 2020 година изработил Конечен извештај во кој е дадена процена на квалитетот (институционалната поставеност и ефективноста) на Институциите за управување со јавните инвестиции во сите фази на инвестицискиот циклус: планирање, алокација и спроведување, идентификување наоди и давање препораки за подобрување на рамката за управување со јавните инвестиции.

Исто така врз основа на дадените препораки во извештајот, ММФ изработил и детален Акциски план по приоритет на препораките, со дадени рокови за имплементација, органите кои треба да ги спроведат, како и предлог на

даватели на техничка помош за развој на капацитетите. Извештајот и акциониот план се доставени до МФ.

МФ како резултат на препораките на ММФ изработи Предлог акциски план за спроведување на препораките од ПИМА, кој опфаќа активностите во врска со јавните инвестиции кои треба да се реализираат во период од 2021 до 2024 година. Предлог акцискиот план е усвоен од Владата на РСМ.

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, МФ 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 МФ, 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 МФ 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 Законот за финансирање на политичките партии со кој се уредува начинот на планирање, распределба и исплата на средствата за редовното годишно финансирање на политичките партии, утврдивме системска слабост во делот на рок до кој е потребно Министерството за правда да ги добие

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 83

податоците од надлежните институции⁷⁰ потребни за изработка и донесување на Решението за распоредување на средства за финансирање на политичките партии од Буџетот на РСМ, како и рок до кој треба да се донесе наведеното решение и да се изврши исплата на средствата. Ваквата состојба предизвикува неизвесност во однос на периодот во кој ќе се изврши исплата за годишното финансирање и има влијание врз планирањето на активностите на политичките партии во тековната година.

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

7.4. Во член 88 од Законот за даноците на имот⁷¹ утврдени се надлежности на УЈП за вршење надзор над работата на органите на општината, органите на општините во градот Скопје и на органите на градот Скопје, во делот на следење на законитоста на нивната работа, поднесување на иницијативи и препораки за доследно остварување на нивните законски надлежности, укажување на пречекорување на надлежностите и предлагање на соодветни мерки за надминување на истото, како и следење на остварување на јавноста на работењето на органите на општината.

Согласно член 89 од Законот за даноците на имот, доколку и покрај укажувањата и преземените мерки и активности, органите на општините не го обезбедат извршувањето на работите кои согласно наведениот закон се утврдени како нивна надлежност и одговорност, по сила на закон им се одзема соодветната надлежност, а вршењето на одземените работи во нивно име и за нивна сметка го презема УЈП, најмногу до една година од денот на нивното преземање.

Истакнуваме дека во законот не е јасно дефиниран начинот на кој УЈП ќе ги спроведе активностите поврзани со преземените надлежности од општините, ниту е предвидено доуредување на Законот преку донесување на подзаконски акт за истото.

Имајќи ја предвид природата и специфичноста на одделните активности на општините кои УЈП треба да ги преземе при одземање на нивните надлежности, како и потребата од стручен кадар за спроведување на истите, ревизијата укажува на потреба од преземање на активности за јасно дефинирање на начинот на постапување на УЈП, како и начинот на обезбедување на стручен кадар за реализација на активностите поврзани со преземените надлежности од општините.

7.5. Во однос на состојбата со јавниот долг, односно нивото на јавен долг ревизијата обрнува внимание на одредени состојби поврзани со Методологијата за пресметка на нивото на државен долг и законската рамка за транспарентност

⁷⁰ Државна изборна комисија и Државен завод за ревизија

⁷¹ „Службен весник на Република Македонија“ број 61/04, 92/07, 102/08, 35/11, 53/11, 84/12, 188/13, 154/15, 192/15 и 23/16 и „Службен весник на Република Македонија“ 96/2019)

на јавниот долг.

Согласно Законот за јавен долг, државен долг претставува збир на финансиските обврски создадени со задолжување на РСМ, јавните установи основани од РСМ и општините, додека јавен долг претставува збир на државниот долг и долгот на јавните претпријатија основани од државата или од општините и трговски друштва кои се во целосна или доминантна сопственост на државата или на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје.

Во однос на нивото на јавниот долг во РСМ се применуваат различни методологии за пресметка на долгот за статистички цели. Имено во Програмата за статистички истражувања⁷² за период од 2018-2022 година која е подзаконски акт донесен од Владата на РСМ во однос на долгот постојат податоци во следните статистички истражувања и тоа:

- Статистичко истражување за прекумерен дефицит и долг на државата, кое го спроведува ДЗС, се применува ЕСС 2010 (ESA2010), Евростат 2013 и Прирачник за дефицит и долг, Примена на ЕСС 2010 (ESA 2010), Евростат 2016;
- Статистичко истражување за финансиски сметки за кое е носител НБРСМ, во кое има податоци за состојбата на финансиските инструменти ДХВ(АФ.3) и Кредити (АФ.4) во Сектор Држава С.13 и се применува ЕСС 2010 (ESA2010);
- Статистичко истражување за бруто-надворешен долг каде има податоци за надворешен јавен долг, носител е НБРСМ, Прирачник за статистика на надворешниот долг, IMF, 2013;
- Статистичко истражување за состојбата на државен и јавен долг, носител е МФ а се применува методологијата на ММФ за владина статистика (GFS, IMF, 1986) кое се објавува на веб страната на МФ.

Со ревизијата утврдивме дека во земјите на ЕУ со членот 126 од Договорот од Мастрихт е дефиниран Мастришкиот долг, дополнет со Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 479/2009 и со Протоколот за постапката за прекумерен дефицит, анекс на консолидираната верзија на Договорот за функционирање на Европската унија. Во Договорот од Мастрихт, кој стапил на сила на 1 ноември 1993 година, дефинирани се пет критериуми за конвергенција што земјите-членки мора да ги исполнат за да преминат во единствената валута, еврото. Мастришкиот долг е бруто долг на централната влада изразен во номинална вредност на крајот од пресметковната година и консолидиран за поднационалните нивоа на власт. Во методологијата за пресметка на Мастришкиот долг не влегуваат обврските за камати.

Со Мастришкиот договор, земјите членки на ЕУ потребно е да усвојат фискални правила со кои се лимитира нивото на јавен долг во износ од 60% од БДП и нивото на буџетски дефицит на износ од 3% од БДП.

⁷² „Службен весник на Република Македонија“ број 22/18, 224/18 и Службен весник на Република Северна Македонија број 18/20, 300/20

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

Во РМ во 2014 година беа поднесени предлог-измените во Уставот на РМ каде беа утврдени фискални правила со кои беше предвидено да се лимитира јавниот долг на ниво од најмногу 60% од БДП и 3% буџетски дефицит со цел имплементирање на Мастришки критериуми. Овие уставни промени не беа изгласани во Собранието на РСМ.

Со ревизијата утврдивме дека во предлог Законот за буџетите кој е во собраниска процедура, доставен до Собрание на РСМ⁷³ во јануари 2021 година се планира да се воведат нова рамка за управување со јавните финансии. Имено се воведуваат фискални правила со кои Буџетот и Фискалната Стратегија треба да бидат во согласност со фискалните правила кои се однесуваат на дефицитот и вкупниот долг на општа власт. Со предлог законот е уредено дека дефицитот на општа власт за соодветната година не смее да надмине ниво од 3% од номиналниот БДП, вкупниот долг на општа власт не смее да надмине ниво од 60% од номиналниот БДП, а гарантираниот долг не смее да надмине 15% од БДП. Методологија за утврдување на нивото на јавниот долг за кој известува МФ е согласно методологијата за владини статистики (GFS), IMF, 1986 година, а е истовремена состојбата на долгот е согласно Мастришки критериум (долг без камати и номинална вредност на ДХВ) и обврската за статистичко истражувања за состојбата на државен и јавен долг согласно Програмата за статистички истражувања.

Податоците за остварувањето на Буџетот на РСМ, МФ ги објавува на својата интернет страница согласно методологијата на ММФ за владина статистика (Government finance statistic 1986). Согласно методологијата, Буџетот на РСМ е составен од Централниот Буџет и Буџетите на фондовите (Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, Фонд за здравствено осигурување, Агенција за државни патишта и Агенцијата за вработување). Од јануари 2013 година⁷⁴ Агенцијата за државни патишта се реструктурира во Јавно претпријатие за државни патишта и истото не е вклучено во рамки на Буџет на РСМ.

Со ревизијата утврдивме дека во однос на владина статистика, постојат и понови прирачници за владина статистика GFS, IMF, 2001 година и GFS, IMF, 2014 година, при што последниот прирачник за владина статистика на ММФ е на пресметковна основа.

Во Програмата за реформа за управување со јавни финансии за период од 2018-2021 за подобрена фискална рамка преку создавање на веродостојни и предвидливи среднорочни фискални проекции, како и подобрување на среднорочно буџетско планирање, како активност е предвидено трансмисија на податоците во согласност со ЕСС 2010 (ESA 2010).

Поради погоре наведените состојби, ревизијата смета дека потребно е да се разгледа можноста од формирање на посебна организациона единица за статистика за владини финансии, фискална и статистика на јавниот сектор.

⁷³ Допис бр.44-12907/1-20 од 19.01.2021 година

⁷⁴ „Службен весник на Република Северна Македонија“ 168/12

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 86

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

Со ревизијата утврдивме дека транспарентност за јавниот долг е уредена со одредбите од член 27 од Законот за јавен долг кои се однесуваат на Годишниот извештај за управување со јавен долг кој треба да се разгледа од Владата на РСМ и да се поднесе до Собранието на РСМ најдоцна до 30 јуни наредната година. Исто така со одредбите од овој член е уредено дека податоците за јавениот долг, МФ има обврска да ги објави на квартално ниво на својата веб страна. Во Законот за буџетите кој е во примена, не е предвидено кон завршната сметка на Буџетот на РСМ да се прикажува состојбата на државниот долг или јавниот долг, во предлог Законот за буџети предвидена е обврска во општиот дел на Буџетот да се прикаже Преглед за задолжување и отплата на долгот, иако Буџетот на РСМ за секоја година и Завршната сметка на РСМ ги содржи следните прегледи:

- наплатените (реализираните) приходи и извршените расходи на сите сметки на Буџетот на РСМ, споредени со проекциите на приходите и одобрените расходи,
- завршните сметки на буџетите на единиците на локалната самоуправа,
- Преглед на макроекономските показатели,
- Преглед на реализација на Буџетот, со податоци за расходите по функционална класификација, со ознаки и називи во согласност со Меѓународната класификација на функциите на државата (COFOG) на Обединетите Нации,
- Предвидени и остварени фискални параметри и
- Извештај за пријавени обврски по групи на субјекти.

Ревизијата укажува на потребата од законско регулирање на опфатот на податоците за државен долг, како составен дел од завршната смета на буџетот на РСМ.

Истакнуваме дека на веб страната на МФ прикажани се сите донесени Закони за заем и државна гаранција, како и состојбата на ДХВ и дадени се информации за Еврообврзниците.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 87

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

СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА				
БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2020 ГОДИНА				
				во 000 денари
Опис на позицијата	Образложение	2020	2019	
Приходи				
Даночни приходи	3.1.1.	104.377.674	113.734.588	
Неданочни приходи	3.1.2.	4.224.539	4.945.952	
Капитални приходи	3.1.3.	1.822.905	2.354.522	
Трансфери и донации	3.1.4.	8.638.633	12.158.678	
Домашно задолжување	3.1.5.	36.346.854	19.028.074	
Задолжување во странство	3.1.6.	58.531.061	7.670.314	
Приходи од отплата на заеми	3.1.7.	957.658	529.580	
Вкупно приходи		214.899.324	160.421.708	
Расходи				
Тековни расходи				
Плати, наемнини и надомести	3.2.1.	27.921.880	26.010.420	
Резерви и недефинирани расходи	3.2.2.	168.423	107.773	
Стоки и услуги	3.2.3.	10.468.340	10.708.845	
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	3.2.4.	39.194.413	33.946.845	
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	3.2.5.	21.373.057	19.097.285	
Каматни плаќања	3.2.6.	8.029.664	8.101.177	
Субвенции и трансфери	3.2.7.	30.574.427	18.354.648	
Социјални бенефиции	3.2.8.	10.387.734	9.413.868	
Вкупно тековни расходи		148.117.938	125.740.861	
Капитални расходи	3.2.9.	11.160.895	10.166.327	
Отплата на главница	3.2.10.	41.779.383	16.018.734	
Вкупно расходи		201.058.216	151.925.922	
Суфицит (вишок) на приходи		13.841.108	8.495.786	

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 88



Архивски број: 09-3431/2 , 08-3432/2

мај 2021 година
25-05-2021

До
Државен завод за ревизија
Скопје

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISE SE VERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËTOR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - SHKUP

Примено Prapishat më:	26.05.2021		
Орг. Едн. Nj. org.	Број Nr.	Прилог Shtojcë	Вредност Vlera:
	10-138/19		

Предмет: Мислење по нацрт извештај за извршената ревизија на усогласеност на Основен буџет на Република Северна Македонија за 2020 година

Врска: Ваш бр. 10-138/17 и бр. 10-138/18 од 14.05.2021 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 2020 година, Министерството за финансии ги дава следните забелешки:

Во однос на препораката дадена во точка 4.1 која се однесува на подготовката на Буџетскиот циркулар за наредните фискални години и 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, Ве известуваме дека Министерство за финансии ги има преземено 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 снесат соодветните буџетски корисници, а не Министерството за финансии. Дополнително, одговорните лица од Министерство за финансии преземаат иницијативи за комплетирање на буџетските барања, преку писмена/електронска комуникација со буџетските корисници за доставување на стратешки план и други потребни образци, во случај кога истите недостасуваат.

Во однос на препораката дадена во точка 4.1 која се однесува на доставување на Предлог Буџетот до Владата и приложување на Извештај за неусогласени буџетски барања помеѓу Министерство за финансии и буџетските корисници. Министерство 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 до Владата на РСМ за степенот на усогласеност на предлог буџетските барања на корисниците со предлог буџетот подготвен од Министерството за финансии.

Притоа, Министерството за финансии податоците за бараниот износ во доставените буџетски барања, како и усогласените/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 истовремено запознаена и со потребите и со 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 4.1.1 дадена е препорака за усогласување на финансиските средства за Судската власт согласно законски утврдениот процент, како и без промени на износот на одобрени средства при Ребаланс.

Министерство за финансии потенцира дека Судска власт е буџетски корисник и како и останати 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 буџети, 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 препораката која се однесува на преземањето на активности при планирањето на средствата наменети за финансирање на рамномерен регионален развој да се врши разграничување според намената на соодветните ставки во рамките на предвидените раздели и програми, Министерство за финансии укажува дека одобрените средства по буџетски корисници се планираат по програми и соодветни расходни ставки согласно економската класификација за намената на трошокот. Програмата претставува збир на повеќе сродни активности насочени кон остварување на една заедничка цел. Еден дел од тие активности опфаќаат и елементи на регионален развој, меѓутоа не може да се издвојат посебно, бидејќи се насочени кон остварување на заедничка цел, заедно со останатите активности кои се составен дел на Програмата.

Во однос на препораките дадени во точка 4.2.1.2 и 4.2.1.3 кои се однесуваат на преземање на мерки и активности за воспоставување на соработка за размена на податоци за донесените одлуки за распределба на остварениот вишок на средства од акумулираната добивка кај јавните претпријатија и акционерски друштва, 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 на Владата бара 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.



Исто така, во однос на препораката во точка 4.2.1.3 Капитални приходи- Приходи од продажба на земјиште потребно е да се из земе одговорното лице на МФ, со оглед на тоа што согласно член 37-б од Законот за буџетите „(1) Наплатата на приходите и другите приливи се врши согласно со закон. (2) Буџетските корисници кои со закон се овластени да вршат наплата на приходите и другите приливи на основниот буџет, се одговорни за целосната и навремената наплата на истите. (3) Буџетските корисници и единките корисници, се одговорни за целосната и навремената наплата на приходите кои ги остваруваат од вршење на работите од својата надлежност/дејност, независно од планот на приходите. (4) Буџетските корисници се должни да вршат контрола на наплатените приходи и извршените уплати на сметките на единките корисници“.

Во однос на препораката во точка 4.2.2.7 Субвенции и трансфери-Трансфери за редовно финансирање на политички партии потребно да се из земе одговорното лице на МФ, од причина што распределбата на средствата за финансирање на политичките партии е во надлежност на буџетскиот корисник – Министерство за правда кое е одговорно за наменското и законското користење на средствата одобрени во сопствениот Буџет согласно член 37-а и 37-в од Законот за буџетите „(1) За извршувањето на буџетот на буџетскиот корисник, односно единката корисник, одговорен е раководителот на буџетскиот корисник, односно на единката корисник“.

Во однос на точка 4.2.2.10 - Средства од раздел 090.02 - Министерство за финансии - Функции на државата, став 4, Државниот завод за ревизија констатира дека „во континуитет известува за потребата од законско решение на користење на средствата од разделот МФ-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 став 9 во Законот за извршување на буџетот на Република Македонија за 2020 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“.



Воедно, напоменуваме дека Министерство за финансии ги достави препораките од нацрт извештајот до соодветните институции на кои истите се однесуваа. По добивање на мислењата од страна на останатите институции, истите ќе ви бидат доставени.

Ви благодариме на соработката.

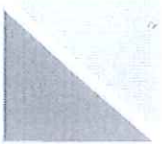
Со почит,

Министер за финансии

Dr. Fatmir Besimi



Изготвил: Арјете Адили
Тоше Пановски
Проверил: Бари Исени
Аница Иваноска-Стрезовски
Согласен: Тања Костовска
Лилјана Ѓуровска
Одобрил: д-р Јелена Таст



Република Македонија
 Министерство за финансии
 УПРАВА ЗА ЈАВНИ ПРИХОДИ

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
 REPUBLIKA E MAQEDONISE SE VERIUT
 МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ
 MINISTRIA E FINANCAVE
 Скопје
 Shkup

бул. Кузман Јосифовски - Питу' бр 1, 1000 Скопје
 Инфо центар 0800 33 000, info@ujp.gov.mk, www.ujp.gov.mk

Издание F. Broj	25-05-2021		
Сектор Kod	Број Numer	Почта Shkuce	Вредност Vere
09	3431/2		Генерална дирекција Скопје

До:

Министерство за финансии на
 Република Северна Македонија
 Сектор за трезор
 ул. Даме Груев бр.12, 1000 Скопје.

За: Помошник раководител на сектор
 Бари Исени

Број: 26-3446/2

Датум: 21.05.2021

25. 05. 2021

Врска: Ваш допис бр. 09-3431/2

Предмет: Известување по Нацрт извештајот на ДЗР

Адреса на доставувачот: _____
 Рока на чување: _____
 _____ 20 ____ год./год
 Потпис: _____

Почитувани,

Во врска со Нацрт извештајот за извршена ревизија на усогласеност на Основниот буџет на РСМ за 2020 година, кој содржи наоди и препораки во делокругот на функционирање на Управата за јавни приходи, Ви доставуваме известување за статусот на дадените препораки.

Контакт лице УЈП: м-р Валентина Самарска Јоргушеска, е-пошта:
Valentina.SamarskaJorgusheska@ujp.gov.mk, моб. 076/475-901 тел. 02/3299-592
 Прилог: Податоци за препораките и преземените мерки

Со почит,

Изготвил: м-р Маја Петровиќ

Одобрил: М-р Валентина Самарска Јоргушеска

Директор,

Сања Лукаревска



I. Податоци за препораките и преземените мерки

1 Препоракa број	2 Врста со наодот од КТТ	3 Содржина на препораката	4 Мислење за состојбата констатирана во нацрт извештајот во однос дадената препорака /дали има забелешки за препорака
1	4.2.1.1	<p><u>Даночен инспекторат</u> Одговорното лице на УП во соработка со надлежните органи да преземе мерки и активности за зајакнување на кадровска екипираност преку зголемување на бројот на даночни инспектори .</p>	<p>Немаме забелешки во однос на состојбата констатирана во нацрт извештајот и дадените препораки во овој дел. Планирањето на потребите за нови вработувања и пополнување на работни места преку распоредување /унапредување на постојниот кадар, како и донесувањето на годишните планови за вработување е законска обврска во институциите на јавниот сектор, но е крајно отежнато и условено од обезбедените финансиски средства за исплата на плати, чиј што годишен износ не ги задоволува потребите предизвикани од значителен природен одлив на кадар, можностите за прилагодување кон пазарот на</p>

		<p>трудот во делот информатичката технологија и задржување на обучениот кадар, на подолг рок. Надвор од овие законски решенија, со носење на посебен закон е овозможено преземање на 101 вработен од МПСОЗ што е 9,36% зголемување на бројот на вработени во однос на крајот на претходната година, но за ефикасна и ефективна искористеност на дел од вработените чии што стручни квалификации одговараат на функциите на УЈП потребни се дополнителни финансиски средства за обука, распоредување на работни места предвидени за даночни службеници и време.</p>
2	<p>4.2.1.1 <u>Даночени побарувања и обврски</u> Одговорното лице на УЈП во соработка со МФ, Владата на РСМ и другите надлежни органи да преземе мерки и активности за:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Утврдување и пропишување на единствен начин на евидентирање на даночните побарувања и обврски како и нивно прикажување во финансиски извештаи и 	<p>Немаме забелешки во однос на состојбата констатирана во нацрт извештајот и дадените препораки во овој дел - прва и втора алинеја</p>

	<p>- Интензирање на имплементацијата на проектот за надградба на магична евиденција и даночно книговодство, со која ќе се овозможи и следење на старосната структура на ненаплатените побарувања и</p> <p>- Интензирање на активностите за преземање на мерки за наплата на заостанатите долгови на јавните претпријатија.</p>	<p><u>Даночни побарувања и обврски</u> - <u>трета алинеја:</u></p> <p>УП спроведува Оперативен план за намалување на даночниот долг на јавните претпријатија-должници, со цел за трајно решавање на проблемот со даночната дисциплина на јавните претпријатија преку исплата на нивните заостанати даночни долгови, како и зајакната дисциплина и постигнување висок степен на доброволна усогласеност изразена преку целосно, точно и навремено исполнување на нивните тековни даночни обврски, генерално преку зајакната одговорност во нивното работење, контрола и управување.</p> <p>Оперативниот план опфаќа спроведување на следните мерки:</p> <p>1. Информирање на Владата на РСМ со иницијатива и предлог-заклучоци за изнаоѓање на начини, започнување и спроведување на мерки и активности со кои ќе се надминат причинителите на состојбите кои може да се означат како даночна неусогласеност кај јавните претпријатија</p>
--	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> - УП изготви Информацијата која е усогласена со МФ и со Секретаријатот за законодавство и е прикачена на е-Влада; 2. Интензивни активности и поголема мобилност на УП преку надлежните организациони единици за обезбедување на "принудена" усогласеност кај секое ЈП-должник - Одделенијата за наплата на долгови во регионалните дирекции и Дирекцијата за големи даночни обврзници (ОНД) доставија дописи до 24 ЈП-должници со унифицирана содржина, со укажување на должноста на ЈП да ја исполнат обврската за плаќање на заостанатите даночни долгови, за што одговорност имаат одговорните лица од менаџерската структура и од органите за надзор и контрола на работењето во јавното претпријатие и потсетување дека УП ќе ги преземе сите присилни и казни мерки согласно законите кон јавното претпријатие како даночен должник и неговите основач/и и лицата одговорни за управување на
--	--

		<p>работењето и донесување на одлуки</p> <ul style="list-style-type: none"> - ОНД се задолжени тековно да спроведуваат проактивни мерки на исполнувањето на тековните и заостанатите даночни долгови на ЈП-должници, тековно да остваруваат работни средби и друга комуникација со ЈП-должници и др. <p>3. Тековен мониторинг на оперативните активностите и ефектите од истите</p> <ul style="list-style-type: none"> - Воведен е месечен извештај кој го изготвуваат ОНД <p>Немаме забелешки во однос на состојбата констатирана во нацрт извештајот и дадените препораки во овој дел.</p> <p>Надлежноста на Управата за јавни приходи да врши надзор на спроведување на Законот за даноци на имот е уредена во Законот за даноците на имот (членови 86,88 и 89). УЈП ќе се вклучи во активностите за реализација на дадената препорака по нејзино прифаќање и од страна на МФ како носител на активност, во рок и со динамика која ќе биде предложена.</p>
	<p><u>Надзорот над работата на органите општинага, органите на општините во град Скопје и на органите на град Скопје во делот на даноците на имот</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Одговорното лице на МФ во координација со УЈП да ја разгледаат можноста за доуредување на законското решение за спроведување на надзорот над работата на општините во делот на начинот на постапување на УЈП во случај на одземање на надлежност на општините и 	

	<p>- Одговорното лице на УЈП да преземе активности за редовно годишно планирање и спроведување на надзор над работага на општините, согласно надлежностите утврдени во Законот за даноците на имот.</p>	<p>- Немаме забелешки во однос на состојбата констатирана во нацрт извештајот и дадените препораки во овој дел.</p>
<p>3 4.2.1.1</p>	<p><u>Информациони систем на УЈП</u> Одговорните лица на УЈП, во соработка со МФ да преземе мерки и активности за зајакнување на човечки ресурси во ИТ Секторите на УЈП и по создавање на услови, да продолжат отпочнати активности за воведување на интегриран даночен ИТ систем.</p>	<p>Планирањето на потребите за нови вработувања и пополнување на работни места преку распоредување/унапредување на постојниот кадар, како и донесувањето на годишните планови за вработување е законска обврска во институциите на јавниот сектор, но е крајно отежнато и условено од обезбедените финансиски средства за исплата на плати, чиј што годишен износ не ги задоволува потребите предизвикани од значителен природен одлив на кадар, можностите за прилагодување кон пазарот на трудот во делот информатичката технологија и задржување на обучениот кадар, на подолг рок. Надвор од овие законски решенија,</p>

	<p>со носење на посебен закон е овозможено преземање на 101 вработен од МПСОЗ што е 9,36% зголемување на бројот на вработени во однос на крајот на претходната година, но за ефикасна и ефективна искористеност на дел од вработените чи и што стручни квалификации одговараат на функциите на УПП потребни се дополнителни финансиски средства за обука, распоредување на работни места предвидени за даночни службеници и време. Само 3-ца од преземените службеници, имаат завршено високо образование од областа на информатичката технологија, и тоа со седиште на работно место надвор од седиштето на секторите за информатичка технологија каде што се утврдени потреби за централизирање на активностите при започнување на нови проекти и воведување нови системи, кое нешто ја потврдува состојбата со пазарот на трудот и можностите за зајакнување со овој вид на кадар</p>



Република Северна Македонија
Министерство за финансии
- ЦАРИНСКА УПРАВА -
Централна управа

До:
Министерство за финансии
Сектор за трезор
ул. „Даме Груев“ бр.12, 1000 Скопје

Предмет: Одговор на барање
Врска : 09-3431/2

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
REPUBLIKA E MAQEDONISE SE VERIUT
МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ
MINISTRIA E FINANCEVE
Скопје
Shkup

Промено: E. Иницијал:	Број Numer	Прилог Shtojca	Врста Vrsta
09	4809/1		

Адреса на испраќачот и датум:
Рок на чување на документот:
20 _____ год. и _____ мес.
Потпишаност: _____

Почитувани,

Во врска со Вашето барање за доставување на мислење во однос на препораките содржани во претходниот извештај број 10-138/17 од 14.05.2021 година од ревизијата за основниот Буџет на Република Северна Македонија, точка 4.2.1.1 – Дел за Царинска управа на РСМ, ве известуваме дека немаме забелешки во однос на констатираната состојба и дадените препораки освен за првата препорака во однос на утврдената состојба во Секторот за контрола и истраги која се однесува на измена и дополна на Годишниот план за контрола на трговски друштва.

Како појаснување за процесот на изготвување на Годишниот план за контрола на трговски друштва сакаме да напоменеме дека истиот содржи информации за критериуми, области, стоки и добра, видови на царински постапки и акцизни области кои се планира да бидат опфатени со контролите, индикатори на ризик и вкупниот број на планирани контроли во планската година, како и други податоци. Годишниот план е поделен на постојан и променлив дел.

Постојаниот дел содржи податоци за број на контроли и податоци за конкретни трговските друштва кои ќе бидат контролирани во планската година и други податоци.

Променливиот дел од годишниот план содржи податоци за одреден број на контроли, кои веројатно ќе се извршат во текот на планската година, а врз основа на барања поднесени од странски управи или други организациони единици на Царинската управа, добиени информации и извршени анализи во текот на планската година или од други причини. Добиените барања се евидентираат во месечните планови за работа, а не се врши измена и дополна на годишниот план за





Република Северна Македонија

Министерство за финансии

- ЦАРИНСКА УПРАВА -

Централна управа

секоје барање поединечно од причина што се работи за тековен процес кој што трае во текот на целата година.

Имено согласно Процедурата за изготвување на годишен план за контрола на трговски друштва во зависност од околностите при реализација или значителна промена врз чија основа е подготвен, годишниот план за контрола на трговски друштва во текот на годината може да биде изменет и дополнет.

Во текот на 2020 година заради кризата предизвикана со пандемијата Ковид 19 годишниот план не е целосно реализиран, но нереализираните контроли од постојаниот дел на годишниот план се пренесени и се дел од годишниот план за 2021 година.

Со оглед на претходно наведеното, немало значителни промени заради кои би се јавила потреба за вршење измена и дополнување на Годишниот план за контрола на трговски друштва за 2020 година.

Со почит,

м-р Горан Сугарески
Директор



Архивски број: 02-028904/21-0002

Скопје, 20.05.2021 година

21.05.2021



Република Северна Македонија

Министерство за правда

Сектор за бесплатна правна помош и политички систем

Бр 11-1357/2

Скопје, 21.05.2021 г.

ДО МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ

-Сектор за трезор-

СКОПЈЕ

ПРЕДМЕТ: Известунање

ВРСКА: Ваш бр. 09-3434/2

од 17.05.2021 година

Во врска со вашето барање за достава на мислење по однос на препораките содржани во извештајот на овластениот државен ревизор број 10-138/17 од 14.05.2021 година точка 4.2.2.7- Дел за Министерство за правда Ве информираме дека :

Од страна на Министерство за правда изготвени се дописи за поврат на финансиски средства и истите треба да бидат доставени до политичките партии кои треба да извршат поврат на средствата. Доколку политичките партии не извршат поврат на исплатените средства за 2020 година, тогаш во пресметката за тековната 2021 година ќе им биде намален износот на средствата за онолку колку што им било исплатено финансиски средства во декември претходната година.

Во врска со состојбата дека Министерство за правда нема извршено исплата на средства за три политичките партии по основ на одлуки за запирање на исплата од 2017 и 2018 година, укажуваме дека постапено е согласно член 9 став 1 и 2 од Законот за финансирање на политичките партии и член 5 и 7 од Законот за Буџетите.



Подготвил: Мира Димишкова, раков.на одл. *MD*



ОДГОВОР

на забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор

На ден 26.05.2021 година добиени се забелешки по Нацрт извештајот за извршена ревизија на усогласеност за 2020 година на Основниот буџет на Република Северна Македонија за 2020 година број 10-138/16 од 14.05.2021 година од д-р Фатмир Бесими, раководно лице на Министерството за финансии, заведени во Државниот завод за ревизија под број 10-138/19 од 26.05.2021 година, кон кои се приложени и известувања од раководните лица на Управата за јавни приходи¹, Царинската управа на РСМ² и Министерството за правда³, како надлежни институции за дел од констатираните состојби во Нацрт извештајот.

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

1. Забелешката на **дадената препорака за точката 4.1**, алинеа 1 и 3, кои се однесуваат на потребата од преземање на 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 **известување** дека Министерството ги презема сите неопходни активности за изработка и комплетирање на предлог буџетските барања, а одговорноста за комплетноста на истите ја имаат соодветните буџетските корисници. Наведената состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата и истата е елаборирана во точката 4.1. и точка 1.4. од извештајот.
2. Забелешката на **дадената препорака за точката 4.1**, алинеа 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 Извештај за неусогласени буџетски барања помеѓу Министерството и буџетските корисници, **не се прифаќа**, поради тоа што истата претставува образложение за начинот на информирање на Владата на РСМ за предлогот на буџетот на РСМ, како и за степенот и начинот на усогласување на буџетските барања со корисниците, како составен дел на предлог буџетот подготвен од Министерството за финансии, која состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата.

¹ Број 26-3446/2 број од 21.05.2021 година

² Број 02-028904/21-0002 од 20.05.2021 година

³ Број 11-1357/2 од 21.05.2021 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

3. Забелешката на **дадената препорака за точката 4.1.1.** 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, како и без промени на износот на одобрените средства при ребаланс на буџетот, 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.

4. Забелешката на **дадената препорака за точката 4.1.1.** која се однесува на потребата од преземање на активности од Министерството за финансии при планирање на средствата наменети за финансирање на рамномерен регионален развој да се врши разграничување според намената по соодветни ставки во рамките на предвидените раздели и програми, претставува **образложение** за начинот на планирање на средствата за финансирање на рамномерен регионален развој. Имено, Министерството за финансии известува дека одобрените средства по буџетски корисници се планираат по програми и расходни ставки согласно економската класификација за намената на трошокот, како збир на повеќе сродни активности за остварување на една заедничка цел, при што еден дел од активностите опфаќаат и елементи на регионален развој, меѓутоа не може да се издвојат посебно бидејќи се насочени кон остварување на заедничката цел на програмата. Наведената состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата.

5. Забелешката на **дадената препорака за точката 4.2.1.1.** од Царинската управа на РСМ која се однесува на потребата од преземање на активности од страна на Царинската управа на РСМ за измена и дополна на Годишниот план за контрола на трговски друштва, претставува **образложение** за причините поради кои не е извршено изменување и дополнување на Годишниот план за контрола на трговските друштва за 2020 година, која состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата.

6. Забелешката на **дадените препораки за точките 4.2.1.2 и 4.2.1.3** кои се однесуваат на потребата од преземање на активности од Министерството за финансии во координација со Владата на РСМ и други надлежни институции, за воспоставување на соработка за размена на податоци за донесените одлуки за распределба на акумулирана добивка кај јавните претпријатија и акционерските друштва, претставува **образложение** за начинот на комуникација помеѓу Министерството за финансии и Владата на РСМ во однос

Ревизорски тим:

1. _____
 2. _____
 3. _____

Овластен државен ревизор

на распределбата на остварената добивка од работењето на јавните претпријатија или акционерските друштва, по кои Министерството дава мислење до Владата на РСМ, како и за добивање на информации за финансиското работење на јавните претпријатија и друштвата во целосна државна сопственост преку тримесечни извештаи кои се доставуваат до Министерството. Воспоставениот начин на комуникација овластениот државен ревизор го имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата, но состојбата останува непроменета поради тоа што Министерството не располага со документација за донесената конечна одлука за распределба на средствата, кои ќе се уплатат во Буџетот на РСМ, во насока на потврдување на целосноста на приходите по наведениот основ.

7. Забелешката на **дадената препорака за точката 4.2.1.3.** која се однесува на потребата од иницирање на активности од страна на Министерството за финансии во координација со Министерството за транспорт и врски и други надлежни институции за вршење надзор врз уплатата на приходите на општините, во насока на потврдување на целосноста на приходите од продажба и закуп на градежно земјиште сопственост на РСМ, како приходи на Буџетот на РСМ, претставува **образложение** дека потребно е изземање на одговорното лице на Министерството за финансии за спроведување на препораката, поради тоа што целосната и навремена наплата на приходите, како и вршењето на контрола на наплатените приходи и извршените уплати на сметките на единките корисници е одговорност на буџетските корисници кои со закон се овластени да вршат наплата на одделните приходи. Наведената состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата, имајќи предвид дека очекуваните приходи по наведениот основ во Буџетот на РСМ за наредна година, се потребни податоци за Министерството за финансии во фазата на планирање на Буџетот на РСМ.
8. Забелешката на **дадената препорака за точката 4.2.2.7.** која се однесува на потребата од преземање на активности од страна на Министерството за финансии во координација со Министерството за правда, за поврат на буџетските средства исплатени на политичките партии кои не ги исполниле условите за исплата на средства за редовно годишно финансирање за 2020 година, претставува **образложение** дека потребно е изземање на одговорното лице на Министерството за финансии за спроведување на препораката, поради тоа што Министерството за правда е одговорно за наменско и законско користење на овие средства одобрени со буџетот. Наведената состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на извршувањето на ревизијата, а препораката е во насока на потребата од податоци за планирање на расходите во Буџетот на РСМ за наредна година, во фазата на

Ревизорски тим:

1. _____
 2. _____
 3. _____

Овластен државен ревизор

планирање на Буџетот на РСМ.

Истакнуваме дека во однос на констатираната состојба, доставена е дополнителна документација од Министерството за правда - Известувања⁴ до две политички партии за поврат на финансиски средства, со напомена дека доколку истите не извршат поврат на средствата, износот ќе биде намален од пресметката и исплатата за 2021 година. Преземените активности соодветно ќе бидат обелоденети во Конечниот извештај, а дадената препорака соодветно прилагодена.

9. Забелешката на утврдената состојба во **точката 4.2.2.10**, 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, што не влијае на промена на утврдената состојба во извештајот.

⁴ Број 11-1438/1 и број 11-1439/1 од 21.05.2021 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор