



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHITETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ НА
ОСНОВЕН БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ЗА 2021 ГОДИНА

01 2022 01 01

Скопје, мај 2022 година

СОДРЖИНА

Опис	Страна
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР	
Резиме	1-5
Вовед	6-7
Цели, заснованост и период на вршење на ревизијата	7-8
Осврт на ревизијата од претходната година	8
Наоди и препораки	8-57
Заклучок	57-58
Нагласување за прашања за неизвесност и континуитет	58-74
Останати прашања	74-75
Биланс на приходи и расходи	76
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи	77-92
Прилози	
Прилог 1 – Преглед на резултатите од спроведување на препораките презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2020 година	
Прилог 2 – Забелешки на Нацрт извештај	
Прилог 3 – 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
GFS - Government financial statistics – Методологија за државна финансиска статистика
УЈП - Управа за јавни приходи
ЕЛС - Единици на локална самоуправа
БДП - Бруто домашен производ
ДДВ - Данок на додадена вредност
МИОА -Министерството за информатичко општество и администрација
МТВ – Министерство за транспорт и врски
МИА – Македонска информативна агенција
СОЗР – Служба за општи и заеднички работи
ПИОСМ -Пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија
НЕР – Национални енергетски ресурси
ЈПДП – Јавно претпријатие за државни патишта
МЖ - Македонски железници
ИПА-Инструмент за претпристапна помош
ИТ системи – Информациски системи
СОЦДАД - Систем за обработка на царински декларации и акцизни документи
ДХВ – Државни хартии од вредност
ИФМИС – Интегриран информациски систем за управување со јавните финансии
ПИМА - Процена за управување со јавните инвестиции
ЕСПЕО - Електронски систем за пријавување и евиденција на обврските



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHËTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 11-113/9

Дата: 30.05.2022

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Извршивме ревизија на усогласеност на Основен буџет на РСМ за 2021 година.

За подготовката и донесувањето на Буџетот на РСМ за 2021 година, како и за 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, изразуваме заклучок со резерва, додека за воспоставените контролни постапки на ИТ системите и евиденцијата во Трезорската сметка, изразуваме заклучок без резерва.

Извршена е ревизија и издаден е извештај за усогласеност на Основен Буџет на РСМ за 2020 година и изразен е заклучок со резерва 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.

При ревизијата беше опфатено и спроведувањето на препораките дадени во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2020 година, при што утврдено е дека од дадените осумнаесет препораки, една препорака е спроведена, десет препораки се во тек на спроведување, една препорака е делумно спроведена и шест препораки не се спроведени.

Во функција на спроведување на интегриран процес на планирање на Буџетот на РСМ за 2021 година, МФ во најголем дел активностите за неговата подготовка ги има спроведено согласно законската регулатива. Во Образецот за финансиска конструкција на повеќегодишни капитални проекти, се содржи дел од податоците

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 1

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

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. Дел од буџетските корисници кои имаат доставено некомплетни буџетски барања и за кои МФ има донесено буџет, се соочуваат со ризик истиот да не е во сооднос со нивните реални потреби за реализација на поставените цели.

Констатиравме дека 50% од буџетските барања на министерствата за 2021 година не содржат образец за финансиска конструкција на повеќегодишни капитални проекти, предвиден во Буџетскиот циркулар на МФ за 2021 година, со што се намалува можноста за анализа на развојните проекти од страна на Владата на РСМ. Предлогот на Буџетот на РСМ за 2021 година е доставен до Владата на РСМ во законски пропишан рок, како табеларен преглед на бараните и одобрените средства, без Извештај за причините за неусогласените буџетски барања, што влијае на целосното информирање на Владата.

Средствата за финансирање на Судската власт се одобрени во износ од 2.105.398 илјади денари што претставува 0,3% од БДП и е 60% помал од законски утврдениот лимит, додека за Јавното обвинителство одобрените средства во износ од 574.361 илјада денари претставува 0,18% од средствата на Буџетот на РСМ за 2021 година, што е под 50% од законски утврдениот лимит.

Вкупните издвоени средства за регионален развој, преку Владините и развојните програми кои содржат регионална компонента, кои се реализираат преку повеќе институции, достигнуваат над 1% од БДП за 2020 година, 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.

Буџетот на РСМ за 2021 година е донесен во износ од 196.528.061 илјади денари¹ и во однос на 2020 година е помал за 3,78%. Истиот е донесен во законски предвидениот рок и е објавен на ден 23.12.2020 година².

Констатиравме дека и во 2021 година, како и во 2020 година најголемо учество во Буџетот на РСМ имаат расходите за компонентата Социјална заштита, што е во функција на обезбедување на социјалната сигурност на граѓаните.

Имајќи ги предвид остварувањата на приходите за периодот јануари-јуни 2021 година, како и потребата за обезбедување на средства за спроведување на активностите предвидени со петтиот и шестиот сет на мерки за справување со последиците предизвикани од пандемијата на вирусот КОВИД-19, во јули 2021 година, донесен е ребаланс, со кој во рамки на Основниот буџет на РСМ извршено е зголемување од 9%.

Буџетскиот дефицит на ниво на Централен Буџет на РСМ, изнесува 5,4% од БДП и истиот е над проектираниот процент од 3,2%, предвиден во Фискалната стратегија за 2021-2023 односно 0,5% над проектираниот процент од 4,9% во ревидираната

¹ Сметка на основен буџет – 637

² „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 307/20

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

2

1. _____

2. _____

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

Фискална стратегија за 2021-2025. Проектираното зголемување на буџетскиот дефицит за 2021 година е резултат на непредвидливоста и ризиците поврзани со времетраењето на здравствената пандемија во глобални рамки, импликациите врз економијата во целина во непредвидливи услови, како и реализираните пакети економски мерки, со што проектираните приходи се намалени за 1%, додека проектираните расходи се зголемени за 4%.

Со воведувањето на новата расходна ставка - Резерви за капитални расходи, во 2021 година од средствата кои не биле искористени за капитални расходи од буџетските корисници, прераспределени се средства во износ од 1.270.614 илјади денари, кои во најголем дел се наменети за програмата П1 - Мерки за справување со КОВИД-19 кризата и за надминување на кризната состојба со електрична енергија во РСМ.

Во делот за управувањето и извршувањето на Основен буџет на РСМ за 2021 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.

Вкупните приходи и приливи во 2021 година се остварени за 5,46% повеќе во однос на 2020 година и 5,58% повеќе од планираниот износ на вкупните приходи и приливи за 2021 година.

Влијанието на здравствено-економската криза предизвикана од вирусот КОВИД-19 се рефлектираше врз реализацијата на приходите и приливите и во 2021 година. Во однос на учеството на одделните видови приходи во буџетот, истакнуваме дека даночните приходи во 2021 година се реализирани за над 17% повеќе во однос на 2020 година. Истите имаат учество од 53,97% во вкупните приходи на Основен буџет за 2021 година, за разлика од 2020 година кога нивното учество изнесуваше 48,57%, што укажува на подобрување на структурата на приходите.

Во насока на зголемување на степенот на наплата на јавните давачки, констатиравме потреба од зголемување на бројот на контроли односно потреба од зголемување на бројот на даночните инспектори и даночните контролори, имајќи предвид дека ефектот од спроведените контроли резултира со зголемени приходи во Буџетот на РСМ.

Во однос на побарувањата и обврските за даноци, придонеси и други јавни давачки констатиравме дека истите не се искажани во финансиските извештаи, што ја намалува транспарентноста при проекциите на Буџетот на РСМ. Исто така отсуството на податоци за старосната структура на побарувањата по основ на даноци, создава ризик за нивно застарување и неможност за нивна наплата.

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

3

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

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.

Јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост не доставуваат документација за распределба на вишокот на средства остварени од работењето, како очекувани приходи во Буџетот на РСМ, што влијае на планирањето на истиот и на можноста за контрола на целосноста и точноста на уплатите по наведениот основ.

Вкупните расходи и други одливи на Основен буџет на РСМ за 2021 година се во износ од 211.444.856 илјади денари и извршени се за 5,17% повеќе во однос на претходната година. Најзначајно зголемување има кај капиталните расходи кои во однос на 2020 година се зголемени за 50,55%, додека расходите за трансфери и донации се намалени за 7,46%.

Утврдивме дека износот на тековниот дефицит на Фондот за ПИОСМ за исплата на пензии во 2021 година изнесува 17.766.000 илјади денари, што претставува 28,52% од вкупните извори на средства за исплата на пензии на Фондот и истиот е зголемен во однос на 2020 година за 3%.

Во 2021 година, Владата на РСМ врз основа на одлуки одобрила средства во вкупен износ од 2.158.901 илјади денари, исплатени од разделот на Министерство за финансии – Функции на државата. Во однос на 2020 година овие исплати бележат зголемување 33,61%. Најголем дел од средствата односно 72% се одобрени на Развојната банка за реализација на економските мерки за ревитализација на економијата во услови на КОВИД-19. Овие расходи во завршната сметка за Буџетот на РСМ се прикажуваат како расходи на МФ - Функции на државата, што влијае на транспарентноста на известувањето за трошењето на средствата.

Најголемо учество во планираните владини програми има Програма А - Децентрализација за која предвидени се 48% од средствата, како и Програма П – Мерки за справување со Ковид-19 кризата, која опфаќа 26% од вкупно планираните средства за владини програми и во најголем дел се реализира преку Владата на РСМ, врз основа на Одлуки од Владата на РСМ за справување со кризата предизвикана од пандемијата со вирусот Ковид-19.

За утврдените состојби дадени се препораки, со цел преземање мерки за надминување на истите.

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, од кои голем дел се однесуваат на пренесени салда од минати години, а во 2021 година во

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

4

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

однос на 2020 година се зголемени за 40,28% и тоа во најголем дел по основ на побарувања кон НЕР, ЈПДП, МЖ Инфраструктура и МЖ Транспорт за државни гаранции за земени заеми и кредити.

- финансирање на буџетскиот дефицит;
- краткорочното и долгорочното задолжување во земјата и во странство;
- системот на евидентирање (пријавување и одјавување) на тековните и повеќегодишните обврски од страна на буџетските корисници не овозможува целосни податоци за искажување на обврските во финансиските извештаи;
- пријавувањето на обврските во Електронскиот систем за пријавување и евиденција на обврските при МФ, во кој од вкупно 1.382 субјекти, податоци имаат доставено 1.063 субјекти за доспеани, а неплатени обврски во вкупен износ од 24.159.958 илјади денари, што е 35,58% повеќе во однос на 2020 година. Најголемо учество во вкупните обврски имаат јавните здравствени установи со 45,78%, како и општините со 17,60%;
- 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
- предлог 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, утврдивме 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 активностите на УЈП поврзани со надзор над работата на општините во делот на даноците на имот.

Од страна на раководното лице на Министерството за финансии доставени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор. Забелешките се разгледани и оценето е дека истите во најголем дел претставуваат образложение за утврдените состојби и дадените препораки, кои овластениот државен ревизор ги имаше во предвид во текот на ревизијата.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

5

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 2021 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 другите одливи во буџетот, прикажани во финансискиот извештај Биланс на приходи и расходи и
 - контролните постапки на ИТ системите и евиденцијата на Трезорската сметка.
- 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 за 2022 година 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 2020 година и изразен е заклучок со резерва за 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.
- 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 Фатмир Бесими, министер за финансии од 30.08.2020 година³.

Оваа одговорност вклучува: дизајнирање, имплементација и одржување на интерна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање на финансискиот извештај кој е ослободен од материјално погрешни прикажувања, без разлика дали се резултат на измами или грешки; избор и примена на соодветни сметководствени политики; како и правење на сметководствени проценки кои што се разумни во околностите.

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

³ Одлука за избор на Влада на РСМ број 08-2744/1 од 30.08.2020 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

6

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

- 1.5. Одговорност на ревизорите е да изразат заклучок за 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;
 - остварените приходи и други приливи и извршените расходи и други одливи се во рамките на планираните износи;
 - воспоставените контролни постапки функционираат ефикасно и правилно за спречување или откривање на грешки во ИТ системите и евиденцијата во Трезорската сметка.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

7

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,
- бази 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 добиени во рамките на ревизорските постапки спроведени кај одделни корисници на Основен буџет.

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 23.02.2022 до 30.04.2022 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 2020 година. Од дадените осумнаесет препораки, една препорака е спроведена, десет препораки се во тек на спроведување, една препорака е делумно спроведена и шест препораки не се спроведени. Во Прилог 1 дадени се резултатите од извршената ревизија на спроведување на препораките презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2020 година.

На ден 27.05.2022 година добиени се забелешки на Нацрт извештајот од одговорното лице на Министерството, број 08-6434/1, заведени во Државниот завод за ревизија под број 11-113/8 од 27.05.2022 година. Забелешките се разгледани од овластениот државен ревизор при што е констатирано дека забелешките на препораките на точките 4.1, 4.1.1, 4.2.1.2, 4.2.2., 4.2.2.7., како и забелешката на точка 4.1.1., претставуваат образложенија за состојбите, кои овластениот државен ревизор ги имаше во предвид во текот на ревизијата. Забелешката на точката 4.1. делумно се прифаќа, додека забелешката на точка 6.2. се прифаќа, поради техничка грешка.

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 09.05.2022 година.

Констатирани се следните состојби:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

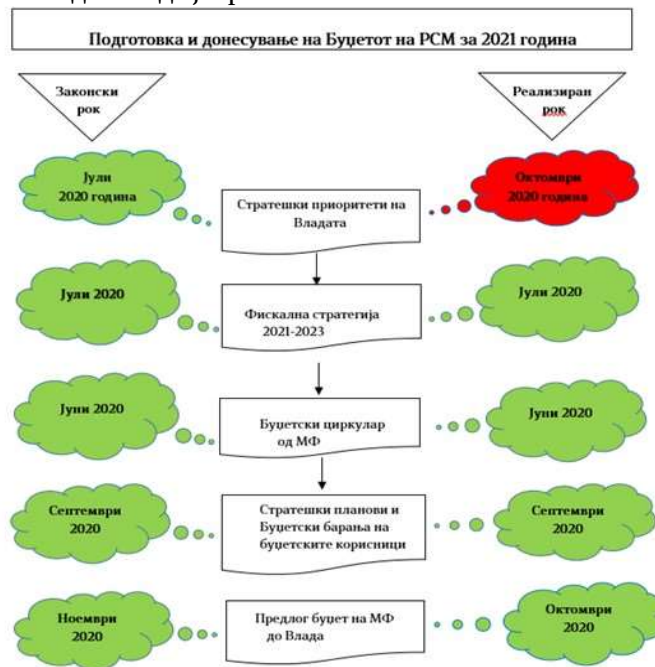
8

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, како и надлежностите на Владата на РСМ и МФ за координирање на активностите при стратешкото планирање, подготовката и донесувањето на Буџетот на РСМ се уредени во Законот за буџетите⁴.

Основа за подготвување на буџетите се стратешките приоритети на Владата на РСМ, Фискалната стратегија и стратешките планови на буџетските корисници.

Клучни активности во процесот на стратешкото планирање, подготовка и донесување на Буџетот на РСМ за 2021 година, како и роковите за нивна реализација се претставени на следниот дијаграм:



Со извршениот увид во постапката за подготовка и донесување на Буџетот на РСМ за 2021 година, утврдивме дека истата во најголем дел е спроведена согласно постојната регулатива.

Утврдивме дека дел од основните плански документи од страна на Владата на РСМ односно Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата на РСМ во 2021 година⁵ е изготвена со задоцнување од четири месеци. Наведената состојба не е во согласност со членовите 15 и 16 од Законот за буџетите⁶ и влијае на временската

⁴„Службен весник на Република Македонија“ број 64/05, 04/08, 103/08, 159/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 151/21

⁵„Службен весник на Република Северна Македонија“ број 243/20 од 09.10.2020 година

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 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 79/20 и 151/21

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

9

1. _____
2. _____

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

усогласеност на планирањето на стратешките приоритети со максималните износи на расходи за одделните буџетски корисници и нивните стратешки планови, во функција на спроведување на интегриран процес на планирање и буџетирање, со цел остварување повисок степен на реализација на стратешките приоритети на државата.

Исто така, утврдивме дека одредени состојби утврдени во претходните години се повторуваат и во 2021 година и тоа:

- сите буџетски корисници имаат доставено буџетско барања до МФ, од кои 77% од нив ја исполниле обврската за доставување на стратешки планови, како услов за прифаќање на комплетноста на буџетското барање, додека за останатите 23% буџетските корисници кои не доставиле стратешки план, согласно член 15-а од Законот за буџетите, МФ има изготвено предлог буџет. Во однос на комплетноста извршивме увид во доставените буџетски барања од страна на министерствата, при што утврдивме дека во дел од буџетски барања недостасуваат дел од предвидените обрасци во член 23 од Законот за буџетите, прикажано во графиконот подолу:



Со доставување на некомплетни буџетски барања, буџетските корисници се соочуваат со ризик, донесениот буџет од страна на МФ да не е во сооднос со нивните реални потреби за реализација на поставените цели;

- Плановите за програмите за развој, не се составен дел и на буџетско барање за 2021 година, поради примена на образецот за финансиска конструкција на повеќегодишни капитални проекти, воведен од страна на МФ во 2019 година, кој содржи дел од податоците кои беа составен дел на Плановите за програмите за развој, за кој не е пропишана постапката за донесување, ниту обврската за нивно одобрување од Владата на РСМ, уредено во член 21-а од Законот за буџетите. Со увид во буџетските барања на министерствата за 2021 година, утврдивме дека 50% немаат доставено образец за финансиска конструкција на повеќегодишни

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 10

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

капитални проекти, согласно насоките содржани во Буџетскиот циркулар на МФ за 2021 година. Ваквите состојби оневозможуваат анализа на развојните проекти на буџетските корисници од страна на Владата на РСМ заради нивно одобрување, со увид во проектната и техничката документација како и на начинот на имплементација на капиталните проекти и ефектите од истите;

- по извршените усогласувања на предлозите на буџетските барања со буџетските корисници, МФ го доставува предлогот на Буџетот на РСМ до Владата на РСМ, 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 2021 година (сметка 637) е повисок за 7% во однос на вкупните максимални износи на одобрени средства, кои за 2021 година се утврдени на ниво на одобрените средства со Измените и дополнувањата на Буџетот на РСМ за 2020 година, а кај буџетските корисници преку кои се реализираше потпрограмата П1-Мерки за справување со КОВИД-19 кризата во 2020 година, максималните износи на расходи се намалени за износот на одобрените средства во наведената потпрограма. Притоа кај 64% од буџетските корисници одобрениот буџет е поголем, кај 27% износот е помал, додека кај останатите 9% износот е на ниво на утврдените максимални расходи. Најзначајни зголемувања односно повеќе одобрен буџет утврдивме кај:

- Владата на РСМ износ од 3.796.741 илјади денари,
- Министерството за одбрана во износ од 2.485.000 илјади денари,
- Министерството за труд и социјална политика во износ од 1.576.939 илјади денари,
- Министерството за образование и наука во износ од 1.230.398 илјади и
- разделот на Министерство за финансии-Функција на државата во износ од 2.318.986 илјади денари.

Најголем апсолутен износ на помалку одобрен буџет утврдивме кај Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој износ од 2.134.680 илјади денари.

Имајќи предвид дека кај поголем дел од наведените буџетски корисници, ваквата состојба на одобрениот буџет во однос на максималните износи на расходи се повторува како и во претходната година, ревизијата укажува на потребата од преиспитување на максималните износи на расходи по одделни буџетски корисници, согласно реалната потреба од средства за финансирање на нивните тековни активности.

Износот на максимално утврдените износи на расходи за 2021 година, бараните, одобрените и реализираните средства на буџетските корисници од основниот буџет на РСМ, сметка 637 е прикажан на следниот графикон:

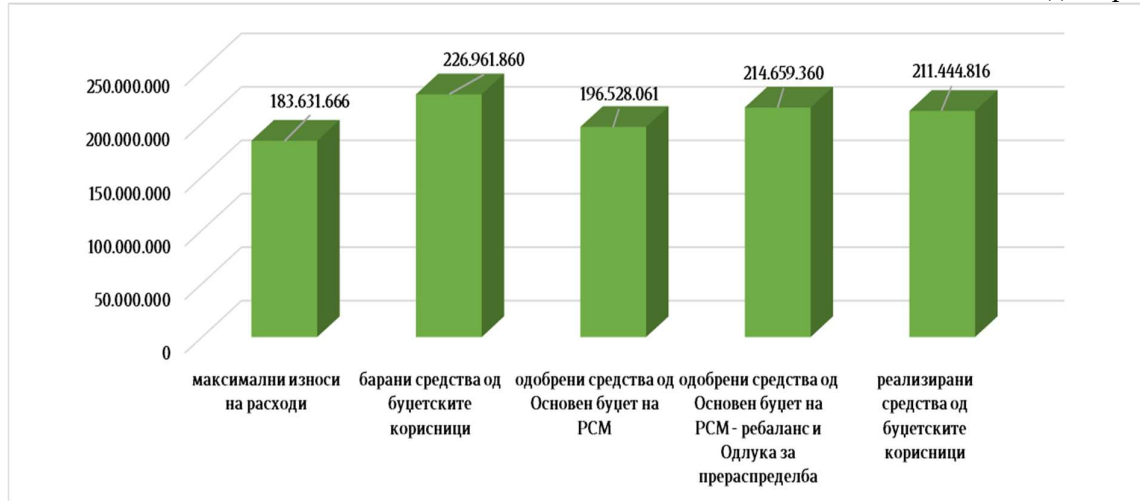
Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 11

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

во 000 денари



Со извршената анализа на податоците, утврдивме дека износот на барани средства од страна на буџетските корисници е значително повисок од износот на максимално утврдените износи на расходи за 2021 година. Притоа, најголема разлика утврдивме кај Бирото за регионален развој, чии максимални износи на расходи покриваат само 6% од износот на буџетско барање, кои во најголем дел се однесува за финансирање на потпрограмата ОА-Рамномерен регионален развој.

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 расположливоста на МФ со целосни, квалитетни стратешки планови од сите буџетските корисници усогласени со стратешките цели на Владата на РСМ, заради 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.

Препорака:

Одговорното лице на МФ да преземе активности:

- при подготовка на Буџетскиот циркулар, содржината на буџетските барања да биде усогласена со одредбите од постојниот Закон за буџетите;
- да продолжи со иницијативите за комплетирање на буџетските барања со стратешки планови од страна на корисниците на буџетот;
- преиспитување на максималните износи на расходи по одделни буџетски корисници, (каде отстапувањата во однос на одобриениот буџет се во поголеми износи) и нивно утврдување на реалните потреби и

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

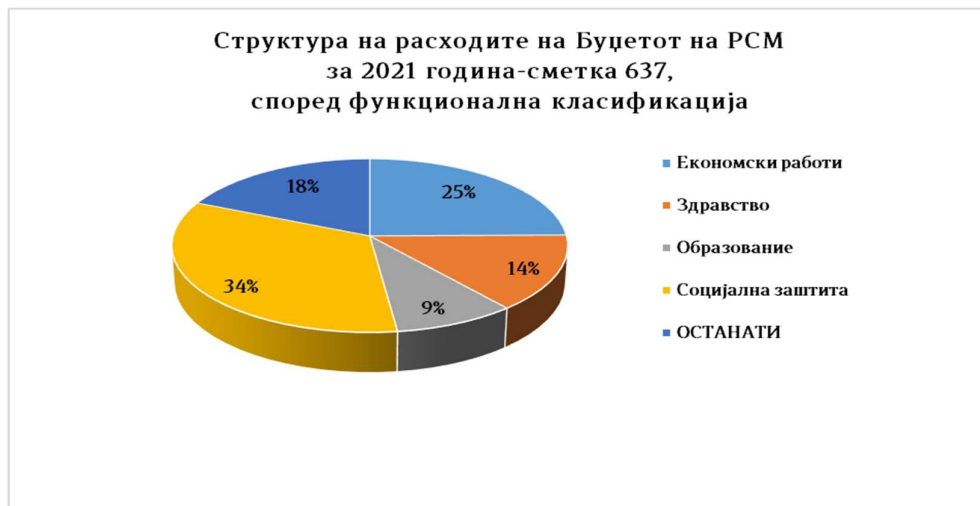
Овластен државен ревизор 12

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

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

4.1.1. Буџетот на РСМ за 2021 година е донесен во износ од 196.528.061 илјади денари⁷ и во однос на 2020 година е помал за 3,78%. Истиот е донесен во законски предвидениот рок и е објавен на ден 23.12.2020 година⁸.

Учеството на одделните видови на расходи планирани во Буџетот на РСМ-сметка 637 година за 2021 година, според функционалната класификација е прикажано во следниот графикон:



Констатиравме дека и во 2021 година, како и во 2020 година најголемо учество во Буџетот на РСМ имаат расходите класифицирани во компонентата Социјална заштита, што е во функција на обезбедување на социјалната сигурност на граѓаните. Од останатите расходи, најмал процент од средствата е наменет за финансирање на секторите Заштита на животната средина и Живеалишта и развој на децата.

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

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

⁷ Сметка на основен буџет – 637

⁸ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 307/20

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 13

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

Имајќи ги предвид остварувањата на приходите за периодот јануари-јуни 2021 година, како и потребата за обезбедување на средства за спроведување на активностите предвидени со петтиот и шестиот сет на мерки за справување со последиците предизвикани од пандемијата на вирусот КОВИД-19, извршени се промени во однос на иницијалните проекции на приходната и расходната страна на Буџетот на РСМ за 2021 година. Имено во јули 2021 година, донесено е Изменување и дополнување на Буџетот на РСМ за 2021 година⁹ (ребаланс), а во декември 2021 година донесена е Одлука за прераспределба на средства помеѓу буџетските корисници на централната власт и помеѓу фондовите¹⁰. Со ребалансот извршено е зголемување на приходната и расходната страна на Буџетот на РСМ за 2021 година, кое во рамки на Основниот буџет на РСМ претставува зголемување од 9%.

Зголемувањето односно намалувањето на одделните видови на приходи и расходи со Ребалансот во однос на средствата предвидени во Основниот буџет за 2021 година, се прикажани во следните табели:

во 000 денари

Приходи	Буџет 2021 година	Ребаланс Јули 2021 година	Зголемување/ намалување со ребалансот
1	2	3	4 (3-2)
Даночни приходи	114.553.000	120.478.360	5.925.360
Неданочни приходи	5.611.000	6.911.000	1.300.000
Капитални приходи	3.154.000	3.154.000	-
Трансфери и донации	1.311.061	877.000	- 434.061
Домашно задолжување	23.129.000	23.129.000	-
Задолжување во странство	47.970.000	57.810.000	9.840.000
Продажба на хартии од вредност	300.000	1.800.000	1.500.000
Приходи од отплата на заеми	500.000	500.000	-
ВКУПНО	196.528.061	214.659.360	18.131.299

Во делот на приходите, најголем износ на зголемување е планиран кај приливите од задолжување во странство, како и кај даночните приходи. Со буџетот и ребалансот за 2021 година, планирани се и приходи од продажба на хартии од вредност на Фондот за ПИОСМ и приходи од продажба на капитал од акционерски друштва во државна сопственост, но истите не се остварени во тековната година.

⁹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 171/21

¹⁰ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 273/21

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 14

1. _____

2. _____

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

во 000 денари

Расходи	Буџет 2021 година	Зголемување/ намалување со Ребаланс	Износ по Ребаланс Јули 2021 година	Зголемување/ намалување со Одлука за прераспределба на средства	Износ по Одлуката за прераспределба Декември 2021 година
1	2	3	4 (2+3)	5	6 (4+5)
Плати, наемнини и надоместоци	29.344.625	181.658	29.526.283	- 104.170	29.422.113
Резерви и недефинирани расходи (Постојана и тековна резерва)	200.000	-	200.000	0	200.000
Резерви и капитални расходи	-	-	-	- 1.270.614	- 1.270.614
Стоки и услуги	13.176.511	225.599	13.402.110	568.360	13.970.470
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	39.366.000	400.000	39.766.000	340.000	40.106.000
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	21.315.330	13.701	21.329.031	200	21.329.231
Каматни плаќања	9.478.030	- 100.300	9.377.730	-	9.377.730
Субвенции и трансфери	17.138.137	12.023.117	29.161.254	- 815.266	28.345.988
Социјални бенифиции	10.502.500	405.799	10.908.299	-61.000	10.847.299
Капитални расходи	12.702.828	4.981.725	17.684.553	1.342.490	19.027.043
Отплата на главнина	43.304.100	-	43.304.100	-	43.304.100
ВКУПНО	196.528.061	18.131.299	214.659.360	-	214.659.360

Во делот на расходите, најголем износ на зголемување е планиран кај расходите за субвенции и трансфери како и кај капиталните расходи, во насока на нивно редизајнирање, со цел обезбедување на потребните средства за реализација на дел од мерките на Владата за надминување на последиците од пандемијата на вирусот КОВИД-19.

Истакнуваме дека со Законот за извршување на буџетот на РСМ за 2021 година¹¹ воведена е нова расходна ставка 414 - Резерви за капитални расходи, на која МФ по службена должност врши прераспределба во рамки на буџетот на буџетскиот корисник, без право на трошење, за делот на нереализираните капиталните расходи согласно временската динамиката утврдена во член 7 од наведениот закон. За користењето на резервираните средства за капитални расходи, на предлог на Владата на РСМ, одлучува Собранието на РСМ.

Со донесената Одлука за прераспределба на средства помеѓу буџетските корисници и фондовите¹², од средствата кои не биле искористени за капитални расходи на буџетските корисници прераспределен е износ 1.270.614 илјади денари, кој во најголем дел е наменет за програмата П1 - Мерки за справување со КОВИД-19 кризата и за надминување на кризната состојба со електрична енергија во РСМ (детално образложено во точка 4.2.2.12. од Извештајот).

¹¹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 307/20

¹² „Службен весник на Република Северна Македонија“, број 273/21

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 15

1. _____
2. _____

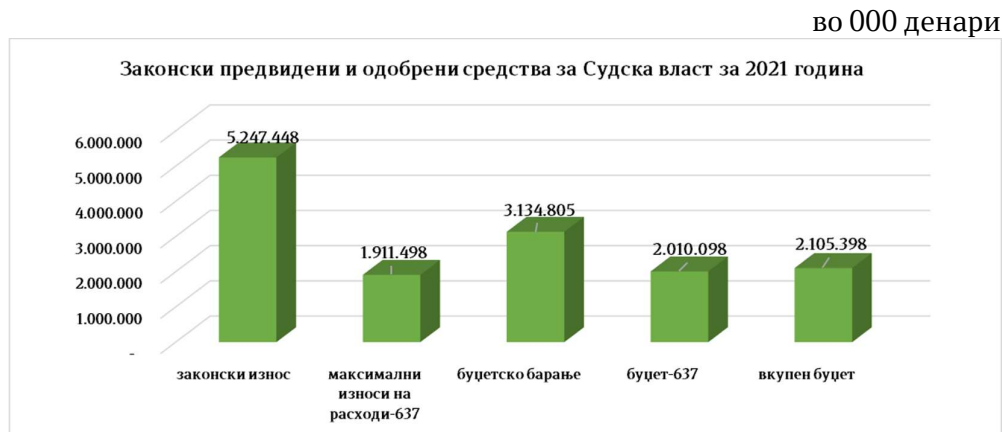
➤ **Финансирање на Судската власт**

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 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, а не се земени во предвид и при утврдувањето на максималните износи на расходи од страна на Владата на РСМ, во рамки на кои треба да се подготви буџетот за Судската власт.

Законски предвидениот износ, максималните износи на расходи, бараните и одобрените средства за Судска власт за 2021 година се прикажани на следниот графикон:



Со анализа на податоците констатиравме дека износот на одобрени средства за Судска власт Буџетот на РСМ за 2021 година изнесува 2.105.398 илјади денари што претставува 0,3% од БДП и е 60% 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 буџет¹³ е уредено дека во случај на ребаланс на буџетот не може да се намалуваат средствата наменети за финансирање на судската власт. Со ревизијата утврдивме дека со ребаланс во 2021 година не е

¹³ „Службен весник на Република Македонија“ број 60/03; 37/06; 103/08 и 145/10

извршено намалување на одобрените буџет за Судска власт, но со донесената одлука за прераспределба на средства во декември 2021 година, буџетот за судска власт е намален во нето износ од 85.672 илјади денари.

Со воспоставениот начин на планирање на средствата на судскиот буџет и усогласувањето 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.

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, без промени на износот на одобрените средства со буџетот.

➤ **Финансиски средства за Јавно обвинителство**

Во член 101 од Законот за јавното обвинителство, уредено е дека врз основа на фискалната политика и главните категории за проценетите приходи и расходи, висината на средствата за работа на Јавното обвинителство изнесува најмалку 0,4% од Буџетот на РСМ за тековната година, доколку со тоа не се нарушува праведната распределба на буџетските средства и не се влијае врз средствата планирани за сите буџетски расходни ставки.

Со увид во доставената документација и донесениот буџет за 2021 година и неговите измени и дополнувања, утврдивме дека за Јавното обвинителство планирани се средства во вкупен износ од 574.361 илјада денари, кој претставува 0,18% од средствата на Буџетот на РСМ за 2021 година, кој за 2021 година е под 50% од законски утврдениот лимит.

Истакнуваме дека во ревизорските извештаи за јавните обвинителства, овластениот државен ревизор во континуитет упатува дека одобрените средства со годишните буџети не ги задоволуваат потребите за непречено функционирање на јавните обвинителства во државата, поради што потребно е да се преиспита можноста за зголемување на средствата за работа на Јавното обвинителство, водејќи сметка да не се наруши праведната распределба на буџетските средства.

Исто така, утврдивме дека не е изготвен писмен документ за постигната согласност, ниту Извештај за причините за неусогласеноста на бараните и одобрените средства, кој согласно член 101 од Законот за јавното обвинителство треба да се достави до Владата на РСМ и до Јавното обвинителство, кое треба да даде мислење по истиот.

Препорака:

Одговорното лице на МФ во соработка со Јавното обвинителство и други надлежни институции, да преземат активности за изготвување на акт за постигната согласност или Извештај за причините за неусогласеноста на бараните и одобрените средства за работата на Јавното обвинителство.

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

Согласно член 35 од Законот за рамномерен регионален развој¹⁴ за поттикнување на рамномерен регионален развој од Буџетот на РСМ годишно уредено е да 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 2021 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 0,07% од БДП за 2020 година, што не претставува значајна промена во однос на 2020 година, кога истиот изнесуваше 0,06%.

Исто така, врз основа на доставената информација од МФ, Секторот за буџет и фондови за буџетски, владините и развојните програми кои содржат регионална компонента, утврдивме дека со донесениот Буџет на РСМ за 2021 година, вкупните издвоени средства за регионален развој, преку одделните програми кои се реализираат преку повеќе институции, достигнуваат над 1% од БДП за 2020 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.

Воспоставениот начин на буџетирање на средствата наменети за рамномерен регионален развој по раздели и програми, без да се врши разграничување според намената по соодветни ставки, го отежнува следењето на обезбедувањето на средства согласно законски предвидениот лимит за поттикнување на рамномерен регионален развој.

Овластениот државен ревизор и во извештајот за извршената ревизија на Основниот буџет за 2020 година, ја утврди потребата при планирањето на средствата наменети за финансирање на рамномерен регионален развој да се врши

¹⁴ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 24/21

разграничување според намената по соодветни ставки во рамките на предвидените раздели и програми, со цел јасна слика за вкупните средства наменети за рамномерен регионалниот развој согласно законски предвидениот процент.

Препорака:

Одговорното лице на МФ да преземе активности:

- планирањето на средствата наменети за финансирање на рамномерен регионален развој да се врши на начин (разграничување според намената по соодветни ставки во рамките на предвидените раздели и програми) кој ќе даде целосна и јасна слика за вкупните средства наменети за рамномерен регионален развој согласно законски предвидениот процент и
- зајакнување на соработката со надлежните институции преку системот за електронско прибирање на податоците за финансирање на активностите за рамномерен регионален развој.

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 корисниците односно за сметки на основен буџет, за самофинансирачки активности, за донации и за заеми, без локалната власт.

Проекциите на приходите на буџетот за 2021 година се базираат на реализација на приходите во претходни години и ефектите од планираните реформи во даночната и пензиската сфера.

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.

➤ **Финансирање на буџетскиот дефицит**

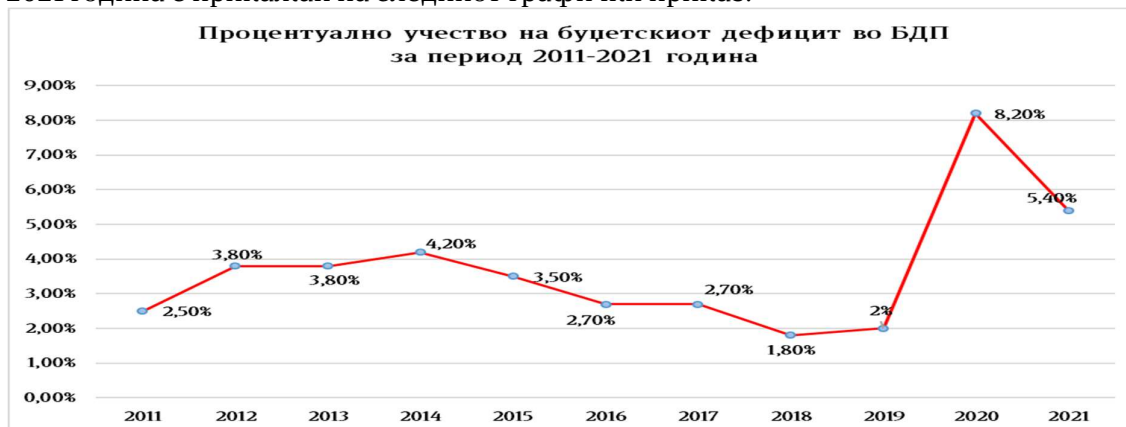
Во 2021 година финансирањето на дефицитот како и отплатите на долгот, се обезбедени преку задолжување од странски и домашни извори.

Буџетскиот дефицит на ниво на Централен Буџет на РСМ, според основните макроекономски индикатори објавени од страна на МФ за 2021 година¹⁵ изнесува 5,4% од БДП и истиот е над проектираниот процент од 3,2% учество на буџетскиот

¹⁵ Основни макроекономски индикатори, веб страна на МФ

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

дефицит во БДП, предвиден во Фискалната стратегија за 2021-2023 односно 0,5% над проектираниот процент од 4,9% во ревидираната Фискална стратегија за 2021-2025. Проектираното зголемување на буџетскиот дефицит за 2021 година е резултат на непредвидливоста и ризиците поврзани со времетраењето на здравствената пандемија во глобални рамки, импликациите врз економијата во целина во непредвидливи услови, како и реализираните пакети економски мерки, со што проектираните приходи се намалени за 1%, додека проектираните расходи се зголемени за 4% (детално образложено во точка 4.2.1.5, 4.2.1.6., 6.2. од извештајот). Трендот на движење на буџетскиот дефицит како процент од БДП во период 2011 – 2021 година е прикажан на следниот графички приказ:



Извор: Министерство за финансии

Макроекономските индикатори укажуваат дека и покрај намалувањето на буџетскиот дефицит за 2,8% во 2021 година во однос на 2020 година, влијанието на здравствено економската криза сеуште го задржува истиот на повисоко ниво во однос на претходните години.

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 на РСМ 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 2021 година се остварени во износ од 226.628.817 илјади денари односно за 5,46% повеќе во однос на 2020 година што во најголем дел

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 20

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

се должи на зголемување на трансферите и донациите (66,98%), неданочните приходи (47,21%), даночните приходи (17,67%) и капиталните приходи (5,32%). Намалена реализација во однос на 2020 година има кај приходите од отплата на заеми за 43,29%, кај домашното задолжување за 36,35% и кај задолжувањето во странство за 1,66%.

Во однос на планираните износи за 2021 година, остварени се 11.969.457 илјади денари повеќе, што претставува 5,58% над планираниот износ на вкупните приходи и приливи.

Структурата на одделните видови на приходи и приливи во однос на планираните износи за 2021 година, како и за вкупно остварените приходи и приливи во 2020 и 2021 година е прикажана во следната табела:

во 000 денари

Опис	Остварување 2021	Остварување 2020	Планирање 2021	Разлика остварување 2021/2020	Зголемување /намалување 2021/2020 (%)	Разлика планирање/ остварување 2021	Остварување /планирање 2020 (%)
1	2	3	4	5=(2-3)	6=(2/3)	7=(4-2)	8=(2/4)
Даночни приходи	122.823.942	104.377.674	120.478.360	18.446.268	17,67%	- 2.345.582	1,95%
Неданочни приходи	6.219.043	4.224.539	6.911.000	1.994.504	47,21%	691.957	-10,01%
Капитални приходи	1.919.813	1.822.905	3.154.000	96.908	5,32%	1.234.187	-39,13%
Трансфери и донации	14.425.017	8.638.633	877.000	5.786.384	66,98%	- 13.548.017	1544,81%
Домашно задолжување	23.136.066	36.346.854	23.129.000	- 13.210.788	-36,35%	- 7.066	0,03%
Задолжување во странство	57.561.838	58.531.061	57.810.000	- 969.223	-1,66%	248.162	-0,43%
Продажба на хартии од вредност	-	-	1.800.000	-	0,00%	1.800.000	-100,00%
Приходи од отплата на заеми	543.098	957.658	500.000	- 414.560	-43,29%	- 43.098	8,62%
ВКУПНО	226.628.817	214.899.324	214.659.360	11.729.493	5,46%	- 11.969.457	5,58%

Во однос на учеството на одделните видови приходи во буџетот, истакнуваме дека даночните приходи во 2021 година се реализирани за над 17% повеќе во однос на 2020 година и имаат учество од 53,97% во вкупните приходите на Основен буџет за 2021 година, за разлика од 2020 година кога нивното учество изнесуваше 48,57%, што укажува на подобрување на структурата на одделните видови приходи.

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:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 21

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.

Извршивме анализа на даночните приходи за период 2017-2021 година, претставена на графиконот подолу:



Со анализата ги утврдивме следните состојби:

- од аспект на реализацијата на даночните приходи, констатиравме тренд на перманентен раст од година во година, со исклучок на 2020 година, како последица на пандемијата со која беше погодена економијата во државата и
- од аспект на трендот на учеството на даночните во вкупните приходи на Основниот буџет, констатиравме перманентно намалување, од 71% во 2017 година на 54% во 2021 година.

Учеството на одделни даноци и давачки во даночните приходи во Основен буџет во 2021 година се прикажани на следниот графикон:



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 22

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

Во 2021 година во однос на 2020 година кај сите видови даночни приходи е забележан пораст, прикажан во следната табела:

во 000 денари

Даночни приходи	остварено 2021 година	остварено 2020 година	зголемување 2021/2020
Данок на личен доход	20.552.473	18.625.446	10%
Данок од добивка	10.871.096	10.496.400	4%
Данок на додадена вредност	58.193.877	46.892.806	24%
Акцизи	24.085.708	21.115.116	14%
Данок на моторни возила	1.603.470	1.003.465	60%
Други увозни давачки и такси	6.876.860	5.734.334	20%
Еднократни посебни такси	22.037	12.288	79%
Комунални даноци	8.684	6.045	44%
Дозволи за вршење на дејност	609.737	491.773	24%
Вкупно даночни приходи	122.823.942	104.377.673	18%

➤ **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 2021 година, активностите на УЈП се реализирани со 1.135 вработени лица, што е за 4% повеќе од 2020 година, од кои 17% односно 189 вработени се инспектори.

Имајќи ги предвид надлежностите 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.

Ваквата состојба може да влијае врз ефикасно извршување на примарните надлежности на УЈП поврзани со администрирањето и контролата кај даночните обврзници, со цел целосна евиденција и наплата на јавните давачки, како приходи на Буџетот на РСМ.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 23

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 може да се опфатат најмногу пет години.

Во 2021 година во контролите се вклучени 134 даночни инспектори, односно за 19 помалку од 2020 година и 29 даночни контролори односно за 1 помалку во однос на 2020 година. Реализацијата на планираните контроли на УЈП во 2021 година е условена од состојбата предизвикана од глобалната пандемија на вирусот КОВИД-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 и контрола на мерките на Владата на РСМ за справување со кризата.

Согласно доставените податоци од УЈП и Годишниот план за контроли за 2021 година, реализирани се 4.738 **инспекциски** контроли и истите се зголемени за 23% во однос на бројот на извршени контроли во 2020 година. Притоа кај 40% од инспекциските контроли утврдени се неправилности.

Во 2021 година, планирани се 8.196 **даночни** контроли, но поради продолжување на пандемијата и во 2021 година, реализирани се 1.733 контроли, што претставува 21% остварување на планот за 2021 година.

Покрај даночните контроли, во 2021 година даночните инспекторати во регионалните дирекции на УЈП имаат извршено и 7.839 проверки на усогласеност, кои вклучуваат директен контакт/посета на обврзникот и преглед на искажаните податоци и информации преку системите поврзани со УЈП (ГПРС системите), но не ја опфаќаат проверка на целокупната книговодствена евиденција на обврзникот, туку само одредени аспекти од работењето на истиот и не се насочени кон утврдување ниту проверка на обврските по одредени даноци.

Со извршените контроли утврдени се неправилности во вкупен износ од 1.986.413 илјади денари односно за 809.571 илјади денари повеќе од 2020 година.

Од даноци откриени во постапка на инспекциски надзор, во 2021 година наплатени се вкупно 1.055.381 илјади денари, што е за 75% повеќе во однос на наплатениот износ во 2020 година. Од наплатениот износ, 75% односно 791.537 илјади денари се приход на буџетот на РСМ, а 25% односно 263.844 илјади денари се приход на УЈП.

Наведените состојби укажуваат на потребата од зголемување на бројот на контроли односно потреба од зголемување на бројот на даночните инспектори и даночните контролори, имајќи предвид дека ефектот од спроведените контроли резултира со зголемени приходи во Буџетот на РСМ.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

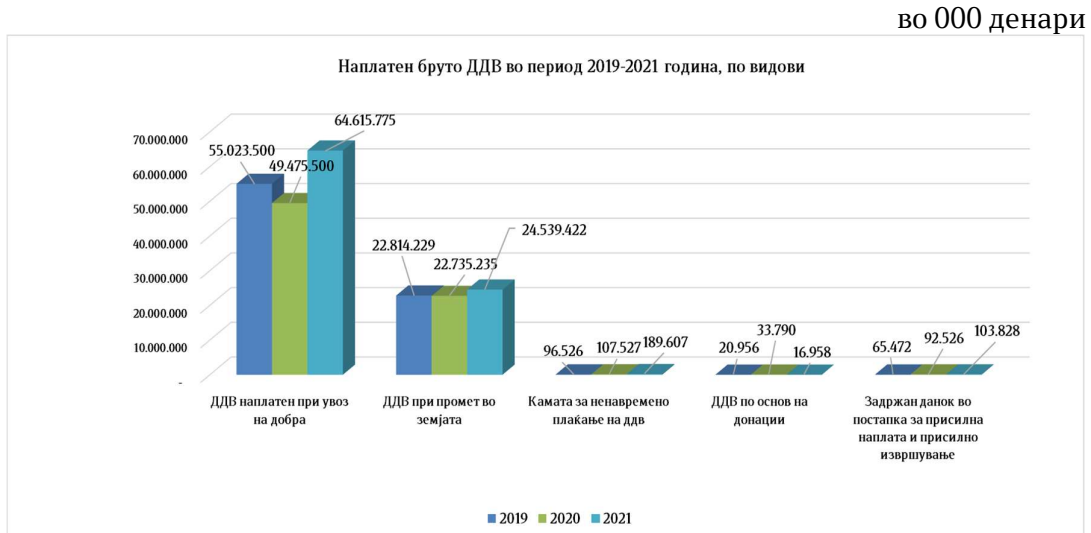
Овластен државен ревизор 24

Данок на додадена вредност

ДДВ претставува најзначајна ставка во вкупните даночни приходи на Основниот буџет за 2021 година со учество од 47%, остварен во нето износ од 58.193.877 илјади денари, што претставува зголемување од 24% во однос на 2020 година, остварен во нето износ од 46.892.806 илјади денари.

Согласно доставените податоци од УЈП во 2021 година платен е ДДВ во бруто износ од 89.465.591 илјади денари, од кој УЈП извршила поврат на даночни обврзници во износ од 31.271.714 илјади денари. Притоа, најголеми приходи се остварени од ДДВ наплатен при увоз на добра 72%, додека учеството на ДДВ наплатен од промет во земјата е 28%.

Во однос на 2020 година, наплатениот бруто износ на ДДВ е зголемен за 23%. Наплатениот бруто ДДВ во период 2019-2021 година е прикажан на следниот графикон:



Со извршената анализа на податоците од трезорската и од сметководствената евиденција во МФ, констатиравме дека во 2021 година остварениот приход од наплата на ДДВ при промет во земјата е помал за 6.732.291 илјади денари во однос на извршениот поврат на ДДВ.

Данок на личен доход

Данокот на личен доход во 2021 година учествува со 16,73% во вкупните даночни приходи и истиот во Основен буџет е остварен во износ од 20.552.473 илјади денари што е за 10,35% повеќе во однос на 2020 година.

Во структурата на данокот на личен доход најзначаен е данокот по основ на плати и други лични примања од работен однос, кој во вкупниот износ учествува со 68%.

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

Со измената на Законот за данокот на личен доход¹⁶ во 2021 година, обврзниците на данокот на личен доход кои остваруваат доход од самостојна дејност и кои имаат претрпено штети во своето работење поради ширење на корона-вирусот КОВИД-19, имаат право на ослободување од плаќање на износот на аконтациите на данокот на личен доход и во 2021 година, што влијае на обемот на приходите.

Данокот на добивка /данок на вкупен приход

Данокот на добивка учествува со 9% во вкупните даночни приходи во 2021 година, истиот изнесува 10.871.096 илјади денари, што споредено со 2020 година претставува зголемување од 4%.

Од планираните приходи по наведениот основ во износ од 12.001.000 илјади денари, во 2021 година остварени се 91%.

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 Основниот буџет на РСМ¹⁷.

Податоците од даночното книговодство на УЈП за даночните побарувања и долгови во период 2019-2021 година, се прикажани во табелата подолу:

во 000 денари

Даночни обврски и побарувања во даночната евиденција на УЈП	2021	2020	2019	2021/2020	2021/2019
Ненаплатен ДДВ со камата	14.494.407	14.431.375	13.960.897	100,44%	103,82%
Ненаплатен данок на добивка/данок на вкупен приход без камата	4.607.153	5.111.982	5.223.062	90,12%	88,21%
Ненаплатени придонеси и даноци од плата	9.182.695	8.456.283	7.611.034	108,59%	120,65%
Вкупно	28.284.255	27.999.640	26.794.993	101,02%	105,56%
Побарувања за поврат на ДДВ со камата	13.946.197	11.246.792	11.599.715	124,00%	120,23%
Побарувања за поврат на данок на добивка и данок на вкупен приход	3.463.396	3.198.430	3.236.426	108,28%	107,01%
Вкупно	17.409.593	14.445.222	14.836.141	120,52%	117,35%

Износот на ненаплатените даноци и придонеси во 2021 година се зголемени за 1,02% во однос на 2020 година и 5,56% во однос на 2019 година, што во најголем дел се должи на ненаплатени придонеси и даноци од плата.

Кај побарувањата од страна на даночните обврзници по основ на поврат на ДДВ и данок на добивка во 2021 година утврдивме тренд на зголемување од 20,52% во однос на 2020 година и 17,35% во однос на 2019 година.

¹⁶ „Службен весник на Република Северна Македонија” број 85/21

¹⁷ 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. _____

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

Од ненаплатените придонеси и даноци од плата во вкупен износ од 9.182.695 илјади денари, најголем дел односно 59% се однесуваат на ненаплатени придонеси за пензиско и инвалидско осигурување, прикажано на следниот графикон:

во 000 денари



Значаен дел од 79% од вкупно неплатените придонеси и даноци од плата, износ од 7.261.793 илјади денари, се однесуваат на периодот 2009-2019 година, што укажува на неповолна старосна структура и намалена можност за нивна наплата.

Во однос на ненаплатениот данок на добивка/данок на вкупен приход од даночните обврзници на ден 31.12.2021 година во износ од 4.607.153 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.

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 и други јавни давачки не се искажани во финансиските извештаи на УЈП, што ја намалува транспарентноста при проекциите на Буџетот на РСМ.

Во УЈП во тек се активности во рамки на проектот „Надградба на матична евиденција и даночно книговодство“, отпочнат во претходен период, со чија целосна имплементација се очекува воведување на модул за даночно книговодство, кој ќе овозможи евидентирање на даночните побарувања и обврски, а со тоа и можност за нивно прикажување во финансиски извештаи.

Укажуваме на значајноста на потребата од евиденција на побарувањата и обврските, имајќи ги предвид одредбите од новиот Закон за буџетите кој е во собраниска процедура (детално образложено во точка 6.4.2 од Извештајот), во кој е предвидена и обврска на МФ за подготовка на консолидиран биланс на состојба на државата, како составен дел на Годишниот извештај за извршување на буџетот на државата.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 27

Препорака:

Одговорното лице на УЈП да преземе мерки и активности за воспоставување на евиденција за старосната структура на побарувањата по основ на сите јавни давачки, а во соработка со МФ, Владата на РСМ и другите надлежни органи да се утврди и пропише начин на евидентирање на даночните побарувања и обврски како и нивно прикажување во финансиски извештаи.

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

Овластениот државен ревизор во извештајот за извршената ревизија на Основниот буџет за 2020 година, констатира дека Даночниот инспекторат нема изготвено Годишен план за надзор над спроведување на Законот за даноците на имот и Законот за комуналните такси. Утврдивме дека состојбата е непроменета и во 2021 година, поради недоволни кадровски ресурси на УЈП, како и недоволно уредена регулатива во однос на начинот на постапување на УЈП во случај на одземање на надлежноста на одредена општина при преземање на истата од страна на УЈП (детално образложено во точка 7.3. од извештајот).

Препораки:

- Одговорното лице на МФ во координација со УЈП да ја разгледа 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.

Истакнуваме дека согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2022 година, во тек е ревизија на успешност на тема „Ефективност на информацискиот систем во Управата за јавни приходи за администрирање на јавните давачки“. Состојбите и препораките во однос на информацискиот систем на УЈП, ќе бидат составен дел на Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за наведената ревизија.

➤ **Царинска управа**

Царинската управа согласно Законот за Царинската управа¹⁸ 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 2021 година во Основен буџет на РСМ акцизите и данокот на моторни возила се наплатени во вкупен износ од 24.085.708 илјади денари, што е за 8,89% повеќе во однос на 2020 година кога се остварени во износ од 22.118.581 илјади денари.

Од јануари 2020 година на сила стапуваат два закона и тоа Законот за акцизи¹⁹ и Законот за данок на моторни возила²⁰. 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:



¹⁸ 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, 248/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 122/21

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

²⁰ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 261/19

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 29

1. _____
2. _____

Најголемо учество имаат акцизите на енергенти и електрична енергија, како и на тутунските производи.

Царини и царински давачки

Во 2021 година Царината и царинските давачки во Основен буџет се наплатени во износ од 6.876.860 илјади денари, што е за 19,92% повеќе во однос на 2020 година кога се остварени во износ од 5.734.334 илјади денари.

Наплатата на царината и царинските давачки во Буџетот на РСМ во периодот од 2016 до 2021 година бележи тренд на зголемување, освен во 2020 година кога имаше намалување од 5% во однос на 2019 година, имајќи го предвид влијанието на пандемијата врз увозот на добра во земјата, прикажана во следниот графикон:



Сектор за контрола и истраги

За спроведувањето на царинска и акцизна контрола, согласно актот за организација и систематизација, формирано е одделение за контрола на трговски друштва, 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,
- 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 процедура²¹. Согласно планот за 2021 година одделението планирало во текот на годината да изврши вкупно 190 контроли и тоа:

²¹ Процедура за изготвување на Годишен план за контрола на трговски друштва

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

125 царински контроли на трговски друштва во рамките на постојаниот дел од планот и 65 трговски друштва во променливиот дел од планот.

Според податоци од Системот за обработка на царински декларации и акцизни документи (СОЦДАД) вкупниот број на трговски друштва кои можат да бидат предмет на царинска контрола е околу 11.314 правни лица (увозници, извозници, иматели на царински и акцизни одобренја или дозволи и слично).

Од извршената анализа на доставениот извештај на реализирани контроли, во текот на 2021 година реализирани се вкупно 283 контроли или 48,95% повеќе реализација на Годишниот план за 2021 година. Со извршените контроли во 2021 година опфатени се 2,5% од сите трговските друштва предмет на контрола.

Од месец јуни 2021 година во сила е нов Правилник за систематизација на работни места во Царинската управа согласно кој во секторот за контрола и истраги систематизирани се 196 работни места и пополнети се 140 односно 72% пополнетост. Во одделението за контрола на трговски друштва систематизирани се 31 работно места, а пополнети се 22 работни места. Ваквата состојба влијае врз функционирањето на одделението за контрола на трговски друштва и врз бројот на извршени контроли.

Со извршените ревизии на Основен буџет во минати години констатиравме дека не се користи интегрираниот софтвер за контроли и истраги и дека не е воспоставена софтверска поврзаност и увид во ДДВ пријавите на трговските друштва, кои се дел од системот на УЈП, кои состојби се уште не се надминати. Со Акциониот план на Царинската управа 2022-2024 година, предвиден е Развој и имплементација на Систем за управување со контролите и истрагите, при што се планира проектот да се реализира како ЕУ ИПА проект, со рок на реализација декември 2024 година.

Истакнуваме дека 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 продолжи со започнатите активности за:

- кадровско зајакнување на одделението за контрола на трговски друштва,
- преиспитување на потребата од софтверско решение за контрола како и воспоставување на интегрирана база на податоци со сите информации поврзани со делокругот на работа и
- продолжување на активностите за системско поврзување на Секторот за контрола и истраги со УЈП и другите надлежни органи.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 31

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

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 Царинската управа.

Состојбата на ненаплатените побарувања од увоз за правни лица, по решенија за дополнителна наплата на царина и царински давачки донесени во управна постапка, во периодот од 1999 година до 2021 година е прикажана во табелата подолу:

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
71	активни	3.023	1.226.639	142	34.333	1.192.307
17	ликвидација	75	159.245	75	159.245	-
83	стечај	641	232.683	746	221.992	10.692
560	избришани	3493	2.458.539	3.402	2.446.396	12.143
6	неактивни	65	24.818	65	24.818	-
12	немигрирани	35	12.829	35	12.829	-
2	пред стечај	265	48.559	-	-	48.559
751	Вкупно	7.597	4.163.312	4.465	2.899.612	1.263.700

Неплатените побарувања по решенија за дополнителна наплата на царина и царински давачки од физички лица, во период од 01.01.2007 до 31.12.2021 година изнесуваат 8.065 илјади денари. Во насока на подобрување на наплатата од физички лица должници, на иницијатива на Царинската управа во 2019 година е изменет Законот за банките²², согласно кој Царинската управа врши присилна наплата со блокирање на сметки во банка.

Согласно член 246 од Царинскиот закон²³ правото за наплата на износот на давачки застарува во рок од пет години односно апсолутната застареност е во рок од десет години, од денот кога настанал царинскиот долг. Во претходниот период Царинската управа ги има преземено сите правни мерки за наплата на побарувањата од увоз во износ од 2.899.612 илјади денари и нема можност повеќе да постапува, односно долгот е не наплатлив поради апсолутна застареност.

²² „Службен весник на Република Македонија“ број 7/19

²³ „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 32

1. _____
2. _____

Согласно член 246-а од Царинскиот закон, Царинската управа има изработено Нацрт 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.

Истакнуваме дека согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2022 година, планирана е ревизија на регуларност на Царинската управа на РСМ за 2021 година.

Препорака:

Одговорното лице на МФ во соработка со Царинската управа да продолжат со отпочнатите активности за донесување на актот за начинот на водење на царинската евиденција и отписот на увозните и други давачки како и со активностите за наплата на побарувањата.

4.2.1.2. Неданочни приходи

Неданочните приходи во 2021 година се остварени во износ од 6.219.043 илјади денари и се зголемени за 47,21% во однос на 2020 година, што во најголем дел произлегува од зголемените приходи од глоби, судски и административни такси, како и од посебни давачки за игри на среќа и забавни игри и од останати неданочни приходи.

Во рамки на неданочните приходи, во однос на 2020 година има намалување од 2% 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.

Со анализа на објавените податоци во Фискалната стратегија на РСМ за 2022-2026 година за остварениот финансиски резултат од работењето на јавните претпријатија и трговските друштва во целосна државна сопственост во 2020 година²⁴, утврдивме дека 5 акционерски друштва и 5 јавни претпријатија имаат остварено позитивен финансиски резултат, од кои само едно акционерско друштво има уплатено средства во Буџетот на РСМ за 2021 година.

Истакнуваме дека јавните претпријатија или акционерските друштва во државна сопственост не доставуваат документација за распределба на вишокот на средства остварени од работењето, како очекувани приходи во Буџетот на РСМ, што влијае на планирањето на истиот и на можноста за контрола на целосноста и точноста на уплатите по наведениот основ.

²⁴ Главни финансиски показатели за јавните претпријатија и трговските друштва во целосна државна сопственост

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 за потврдување на целосноста на приходите по наведениот основ.

4.2.1.3. Капитални приходи

Капиталните приходи во 2021 година се реализирани 61% во однос на планираните и остварени се во износ од 1.919.813 илјади денари.

Најголем дел капиталните приходи 52% се приходи од дивиденди, кои во 2021 година изнесуваат 998.179 илјади денари и истите се за 16% зголемени во однос на 2020 година, од кои 54% се од уплатени средства од Македонски телеком АД Скопје и 40% од АД „Државна лотарија на Македонија“ - Скопје.

Во рамки на капиталните приходи, 39% се приходи од продажба на земјиште во износ од 740.642 илјади денари и истите се зголемени за 1% во однос на 2020 година.

4.2.1.4. Трансфери и донации

Трансферите и донациите во 2021 година се остварени во вкупен износ од 14.425.017 илјади денари, а во најголем дел произлегува од пренесениот вишок на приходи од претходната година во износ од 13.660.312 илјади денари, како и приход од Европска унија во износ од 764.705 илјади денари по основ на одобрен грант за Секторска буџетска поддршка на проект „ЕУ за млади“ преку програма ИПА 2019 за РСМ и „ЕУ за отпорност“.

4.2.1.5. Домашно задолжување

Во 2021 година по основ на задолжување во земјата евидентирани се приливи во вкупен износ од 23.136.066 илјади денари, што е за 13.210.788 илјади денари односно 46% помалку во однос на 2020 година, поради тоа што во 2021 година не е извршено задолжување на државата со краткорочен заем кај домашни банки, а остварени се и помалку приливи од издадени државни обврзници. Приливите од домашно задолжување опфаќаат 29% од вкупните приливи по основ за задолжување на државата.

Во 2021 година, од задолжувањето во земјата преку издадени краткорочни хартии од вредност-државни записи (23) и долгорочни хартии од вредност-државни обврзници (22), евидентирани се приливи во вкупен износ од 55.217.583 илјади денари, што е за 16% помалку во однос на 2020 година.

Нето приливите од домашно задолжување со ДХВ изнесуваат 23.136.066 илјади денари, а се однесуваат на приливи од задолжување со државни обврзници, како и приливи од задолжување со државни записи намалени за износот на отплата на главнината за достасани државни записи.

Ревизорски тим:

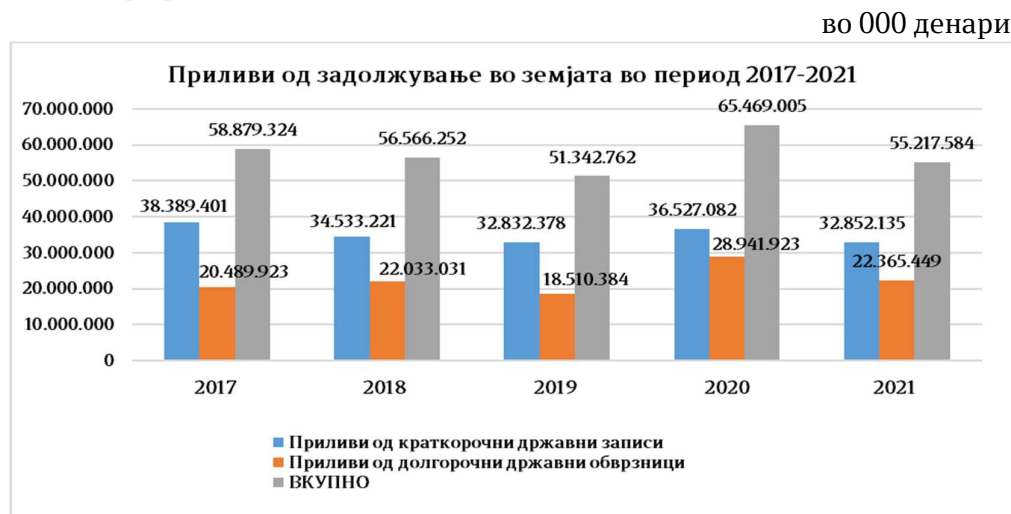
1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 34

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

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 2021 година, утврдивме дека искажаниот нето прилив од издадени краткорочни ХВ во износ од 770.617 илјади денари, произлегува од евидентираниите приливи од издадени државни записи во 2021 година во износ од 32.852.135 илјади денари и исплатената главнина за достасани државни записи во износ од 32.081.518 илјади денари, која сметководствено се евидентира како намалување на приливи од задолжување од краткорочни ХВ.

Приливите од задолжувањето во земјата во период 2017-2021 година се прикажани во следниот графикон:



4.2.1.6. Задолжување во странство

Во 2021 година на сметката на Основен буџет остварени се приливи по основ на задолжување во странство во износ од 57.561.838 илјади денари и истите се незначително помали во однос на 2020 година.

Во 2021 година по основ на задолжување во странство, на сметката на Основниот буџет остварен е прилив во износ од 42.509.336 илјади денари од издадена државна хартија од вредност на меѓународниот пазар на капитал- еврообврзница на РСМ. Приливите од задолжување со еврообврзница претставуваат 74% од вкупните приливи од надворешно задолжување.

Од страна на Владата на РСМ, на 1 март 2021 година донесена е Одлука за максималниот износ на ново задолжување преку издавање државни хартии од вредност на меѓународниот пазар на капитал – еврообврзници на РСМ²⁵, со вкупна номинална вредност од 700 милиони евра или противвредност во американски долари. Согласно донесената одлука, на 10 март 2021 година издадена е еврообврзница на износ од 700 милиони евра со рок на отплата од 7 години и каматна стапка од 1,625 проценти, која достасува за отплата на 10 март 2028 година.

²⁵ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 49/21

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

Еврообврзниците се издаваат за буџетска поддршка во 2021 година и за рефинансирање на обврските кои достасуваат по основ на отплата на државниот долг на РСМ.

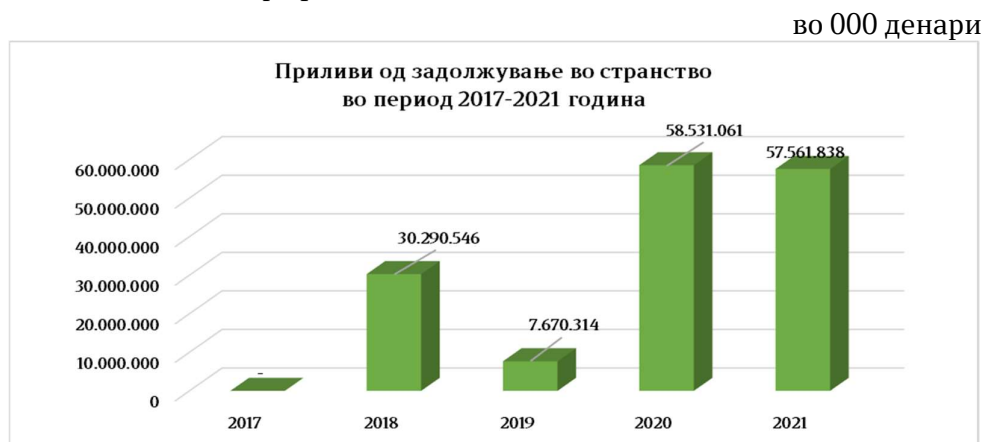
Исто така во 2021 година остварени се приливи од задолжување кај ММФ и Европска унија, заради брзо финансирање и справување со последиците од пандемијата на вирусот КОВИД-19, односно за поддршка на Буџетот на РСМ.

Задолжувањето е реализирано врз основа на:

- Закон за регулирање на обврските на РСМ кон ММФ по основ на користење на средствата од општата нето кумулативна алокација на специјални права на влечење одобрени со резолуција на Одборот на гувернери на ММФ бр.76-1²⁶ во износ од 134.471.240 специјални права на влечење, наменети за финансирање на буџетски расходи и отплата на долгот на РСМ. Во декември 2021 година по наведениот основ остварен е прилив во износ од 10.245.705 илјади денари, за кој не е искажана долгорочна обврска и
- 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 состојба²⁷, со кој РСМ се задолжува кај ЕУ со заем во износ од 160 милиони евра, при што предвидено е заемот да се повлекува во две еднакви транши. Во октомври 2020 година реализирана е првата транша, додека втората транша е реализирана во јуни 2021 година, за која е евидентирана обврска во износ од 4.930.160 илјади денари, додека остварениот прилив е евидентиран по дисконтиран износ од 4.806.797 илјади денари.

Средствата се распределени на девизната сметка на МФ -Макрофинансиска поддршка за справување со последиците предизвикани од КОВИД-19, а потоа се префрлени на девизната сметка - Донации и кредити наменети за отплата на надворешниот долг на РСМ.

Остварените приходи од задолжување во странство во период од 2017 до 2021 година се прикажан на следниот графикон:



²⁶ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 276/21

²⁷ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 140/20

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 36

1. _____
2. _____

Значителното зголемување на приливите од задолжување во странство во 2020 и 2021 година, во најголем дел е резултат на издадените еврообврзници на РСМ на меѓународниот пазар на капитал.

Нето задолжување во земјата и задолжување во странство

Вкупните приливи од нето задолжување во земјата и задолжување во странство во период од 2017-2020 година се прикажани на следниот графикон:



Вкупните нето приливи од задолжување во земјата и приливите од задолжувањето во странство во 2021 година во однос на претходната година се намалени за 15%, како резултат на намалениот прилив од задолжување во земјата.

4.2.1.7. Приходи од отплата на заеми

Во 2021 година по основ на пренос на средства во основниот буџет на РСМ од сметката на МФ - 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 543.098 илјади денари.

4.2.2. Извршување на расходите и другите одливи

Вкупните расходи и одливи на Основен буџет на РСМ за 2021 се во износ од 211.444.856 илјади денари, извршени се во поголем износ за 10.386.640 илјади денари во однос на претходната година односно за 5,17%.

Учеството на одделните видови на расходи и други одливи во однос на вкупно извршените расходи и одливи во Основен буџет на РСМ за 2021 година е прикажано во следниот графикон:

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



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 капиталните расходи за 50,55%, резерви и недефинирани расходи за 38,68% и расходи за стоки и услуги за 31,65% повеќе во однос на 2020 година. Намалување од само 7,46% е забележано кај расходите за субвенции и трансфери.

Структурата и соодносот на извршените одделни видови на расходи и одливи за 2021 година во однос на 2020 година и во однос на планираните износи за 2021 година, се прикажани во следната табела:

во 000 денари

Опис	Извршување 2021	Извршување 2020	Планирање 2021	Разлика извршување 2021/2020	Зголемување/ намалување 2021/2020 (%)	Разлика планирање/ извршување 2021	Извршување /планирање 2021 (%)
1	2	3	4	5=(2-3)	6=(2/3)	7=(4-2)	8=(2/4)
Плати, наемнини и надоместоци	29.181.335	27.921.879	29.376.149	1.259.456	4,51%	194.814	99%
Резерви и недефинирани расходи	233.578	168.424	250.000	65.154	38,68%	16.422	93%
Стоки и услуги	13.781.390	10.468.340	14.384.817	3.313.050	31,65%	603.427	96%
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	39.775.732	39.194.413	40.106.000	581.319	1,48%	330.268	99%
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	21.217.649	21.373.056	21.329.936	- 155.407	-0,73%	112.287	99%
Каматни плаќања	9.085.489	8.029.664	9.075.730	1.055.825	13,15%	- 9.759	100%
Субвенции и трансфери	28.292.568	30.574.427	28.677.585	- 2.281.859	-7,46%	385.017	99%
Социјални бенифиции	10.529.256	10.387.734	10.754.529	141.522	1,36%	225.273	98%
Капитални расходи	16.802.886	11.160.896	17.398.284	5.641.990	50,55%	595.398	97%
Отплата на главнина	42.544.933	41.779.383	43.306.330	765.550	1,83%	761.397	98%
ВКУПНО	211.444.816	201.058.216	214.659.360	10.386.600	5,17%	3.214.544	99%

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 2021 година, при што ги утврдивме следните состојби:

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 38

1. _____
2. _____

4.2.2.1. Плати, наемнини и надоместоци

Расходите за плати, наемнини и надоместоци во 2021 година се извршени во износ од 29.181.335 илјади денари. Во однос на 2020 година, овие расходи се поголеми за 4.51%. 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 2021 година²⁸, исплатата на платите на буџетските корисници од централната власт и единките корисници ја одобрува МФ, согласно Процедура²⁹ во која е уреден приемот на документацијата, обработка и внес на податоците во програмата 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 МФ³⁰, ревизијата континуирано укажува на потребата од вградување на софтверски контроли на пресметката и исплатата на платите согласно законските прописи, особено кај буџетските корисници со голем број на вработени.

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 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. 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.

4.2.2.2. Средства од постојаната и тековната резерва

Расходите по основ на користење на средства од постојана и тековна резерва во 2021 година се извршени во износ од 233.578 илјади денари, што претставува зголемување од 39% во однос на 2020 година и 117% во однос на 2019 година.

Износот на средства од постојана и тековна резерва, за период од 2019 до 2021 година е прикажан на следниот графикон:

²⁸ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 307/20

²⁹ 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 година

³⁰ Предвидени се 9, а пополнети 4 работни места во 2021 година (44%)

во 000 денари



Со извршениот увид во донесените одлуки за одобрување на средствата од резервите на Буџетот на РСМ и нивното користење, утврдивме дека со одлуки на Влада на РСМ, од средствата на Буџетот на РСМ за 2021 година во раздел 090.02-Министерство за финансии-функции на државата, за постојана и тековна резерва одобрени се средства во вкупен износ од 234.338 илјади денари, од кои за постојана резерва 94.738 илјади денари и за тековна резерва 139.600 илјади денари. Одобрените средства изнесуваат 0,15% од вкупните одобрени и од вкупните извршени тековни расходи и истите се во рамки на законски утврдениот лимит до 3%.

Притоа, од одобрените средства за **постојана резерва** реализирани се 93.978 илјади денари за исплата на парична помош за материјална штета како последица на земјотрес во Република Српска, Босна и Херцеговина, еднократен паричен надоместок за семејствата на загинатите лица во пожарот во модуларната болница во Тетово и парична помош на општините за штета од елементарни непогоди во 2021 година.

Од **тековна резерва**, во 2021 година искористени се средства во вкупен износ од 139.600 илјади денари за намени кои имаат третман на непредвидени случаи, од кои 98% се однесуваат за обезбедување на дополнителни количини на електрична енергија заради справување со кризната состојба во снабдувањето со електрична енергија, а истите се исплатени преку потпрограмата П1-Мерки за справување со КОВИД-19 кризата.

4.2.2.3. Стоки и услуги

Расходите за стоки и услуги во 2021 година се извршени во износ од 13.781.390 илјади денари. Во рамките на овие расходи, вредносно најзначајни се расходите договорните услуги кои се извршени во износ од 4.144.742 или 30,07% од вкупните расходи за стоки и услуги, како и за материјали и ситен инвентар кои се извршени во износ од 4.137.825 или 30,02%. Реализацијата на овие расходи е зголемена за 31,65% во однос на 2020 година.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 40

4.2.2.4. Тековни трансфери до вонбуџетските фондови

Трансфери до Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Северна Македонија

Во текот на 2021 година до Фондот за ПИОСМ трансферирани се средства во износ од 32.050.386 илјади денари односно за 2,92% повеќе во однос на 2020 година.

Трансферот на средствата е реализиран преку:

- Министерство за труд и социјална политика, во износ од 31.535.386 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 износ од 1.468.215 илјади денари, програма П1 – Мерки за справување со КОВИД-19 кризата во износ од 1.171 илјади денари, како и за покривање на тековниот дефицит и транзиционите трошоци на Фондот за ПИОСМ за исплата на пензии во износ од 30.066.000 илјади денари 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 РСМ.

Со ревизијата утврдивме дека износот на тековниот дефицит на Фондот за ПИОСМ за исплата на пензии во 2021 година изнесува 17.766.000 илјади денари, што претставува 28,52% од вкупните извори на средства за исплата на пензии на Фондот и истиот е зголемен во однос на 2020 година за 3%.

Структурата на изворите на средства за финансирање на Фондот за ПИОСМ за исплатата на пензиите, за период 2019-2021 година, прикажана е во табелата:

во 000 денари

Структура на средства за исплата на пензии на Фондот за ПИОСМ			
во период 2019-2021 година			
	2019 година	2020 година	2021 година
Трансфери од Основен Буџет-законска обврска	12.458.917	12.567.980	12.815.000
Трансфери од Основен Буџет-дефицит за исплата на пензии	15.644.110	17.286.000	17.766.000
Средства на Фондот за ПИОСМ	31.816.710	30.358.740	31.708.660
Вкупно средства за исплата на пензии	59.919.737	60.212.720	62.289.660

Трендот на процентуалното учество на средствата од Основниот буџет на РСМ за покривање на дефицитот на Фондот за ПИОСМ за период 2011-2021 година е прикажан во следниот графикон:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 41

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



Во 2021 година трансферите од Основен буџет за покривање на тековниот дефицит на Фондот на ПИОСМ изнесуваат 29%. 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 2021 година до Агенцијата за вработување на РСМ трансферирани се средства во износ од 731.772 илјади денари или 1,84% од вкупниот износ на тековните трансфери до вонбуџетските фондови. Притоа, најголем дел од средствата односно 638.000 илјади денари или 87,19% се реализирани преку програма БА – Поттикнување на вработување, 93.686 илјади денари или 12,80% од средствата се реализирани преку програма Б5 – Субвенционирање на придонеси за поддршка на плати и 86 илјади денари или 0,01% преку програма П1 – Мерки за справување со КОВИД-19 кризата.

Трансфери до Фондот за здравствено осигурување на РСМ

Тековните трансфери до Фондот за здравствено осигурување на РСМ во 2021 година изнесуваат 6.993.574 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 3.630.796 илјади денари, од кој 17,20% се реализирани преку програма Б5 - Субвенционирање на придонеси за поддршка на плати во износ од 624.454 илјади денари и 0,01% преку програма П1 – Мерки за справување со КОВИД-19 кризата во износ 495 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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 42

лица кое се наоѓаат на извршување на воспитна мерка упатување во воспитно - поправен дом, односно установа во износ од 22.779 илјади денари и

- трансфери до Министерството за здравство кои се извршени согласно Програмата за задолжително здравствено осигурување на државјаните на РСМ кои не се задолжително здравствено осигурени за 2021 година, кои изнесуваат 3.339.999 илјади денари³¹.

Во однос на 2020 година трансфери до Фондот за здравствено осигурување на РСМ бележат намалување од 10%.

4.2.2.5. Тековни трансфери до единиците на локалната самоуправа

Дотациите претставуваат трансфери на средства од Буџетот на РСМ и буџетите на фондовите до буџетите на општините. Согласно членот 8 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа³² со дотациите се обезбедуваат дополнителни приходи за финансирање на надлежностите на општините и тоа: приходи од данок на додадена вредност, наменска дотација, капитална дотација, блок дотација и дотација за делегирана надлежност.

Од Основен буџет на РСМ во 2021 година, преку надлежните министерства, како тековни трансфери до ЕЛС реализирани се дотации во вкупен износ од 21.217.649 илјади денари, што претставува 10,03% од вкупните расходи на Основниот буџет на РСМ за 2021 година. Во однос на 2020 година, овие трансфери се намалени за 0,73%.

Најголемо учество во трансферите имаат блок дотациите, кои се исплатени во износ од 18.593.838 илјади денари и истите претставуваат 87,63% од вкупно исплатените средства кон ЕЛС, дотациите од ДДВ учествуваат со 10,55%, додека учеството на наменските дотации е 1,82%.

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

Трансфери од приходи од данок на додадена вредност

Дотациите до ЕЛС се средства од приходите од ДДВ и истите се трансферираат од Разделот на Министерство за финансии - Функции на државата, потпрограма

³¹ Програма за задолжително здравствено осигурување на државјаните на Република Северна Македонија кои не се задолжително здравствено осигурени за 2021 година „Службен весник на Република Северна Македонија, број 8 од 12.01.2021 година и Програма за изменување на програмата за задолжително здравствено осигурување на државјаните на Република Северна Македонија кои не се задолжително здравствено осигурени за 2021 година „Службен весник на Република Северна Македонија, број 293 од 24.12.2021 година

³² „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, 53/21, 77/21 и 150/21

Децентрализација, директно на сметките на општините. Овие трансфери се обезбедуваат во висина од 4,5% од просекот на наплатениот данок на додадена вредност во последните три фискални години³³ и истите се распоредуваат според критериумите утврдени во Уредбата на Владата на РСМ³⁴. За користењето на средствата добиени по овој основ општината одлучува самостојно.

Во текот на 2021 по основ на дотации од ДДВ до ЕЛС дозначени се средства во вкупен износ од 2.238.000 илјади денари, што е во висина на законски утврдениот процент од 4,5%, од просекот на наплатениот данок на додадена вредност во последните три фискални години. Во однос на 2020 година трансферите од приходи од данок на додадена вредност се намалени за 4,48%.

Со увид во доставената документација за пресметката и исплатата на средствата по основ на дотации од ДДВ до ЕЛС за 2021 година утврдивме дека истите се несоодветно распределени, при што на општините Охрид и Дебар трансферирани им се повеќе средства во вкупен износ 4.845 илјади денари (4.640 илјади денари на општина Охрид и 205 илјади денари на општина Дебар), за кој износ се намалени средствата кои се распределени на останатите општини. Во текот на ревизијата извршена е корекција на пресметката и донесено е Решение за поврат на средствата и нивна соодветна распределба по општини.

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 2021 година распределени се наменски дотации по основ на:

- финансирање на пренесените надлежности во основното образование кои се насочуваат по општини во износ од 3.200 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 382.611 илјади денари, преку Министерството за одбрана.

Во 2021 година не се искористени 5,18% од планираните средства и истите во целост се вратени во Буџетот на РСМ.

МФ во 2021 година нема добиено известување од ресорните министерства за утврдени неправилности при користењето на наменските дотации.

³³ 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

³⁴ „Службен весник на Република Северна Македонија” број 166/20

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 2021 година по овој основ се исплатени 18.593.838 илјади денари, што претставува 87,63% од вкупниот износ на тековни трансфери до ЕЛС, што е за 91.398 илјади денари помалку од планираните средства со последниот ребаланс на Буџетот на РСМ за 2021 година. Во однос на 2020 година трансферите од приходи од блок дотација се намалени за 0,45%.

Владата на РСМ за 2021 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 2021 година се извршени финансирања на пренесените надлежности на општините и градот Скопје во согласност со закон преку следниве министерства:



Во Нацрт Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии „Смарт јавни финансии“ 2022-2025 година предвиден е посебен Столб VIII - Управување со јавни финансии на локално ниво во кој се предвидени активности за носење на нов Закон за финансирање на единиците за локална самоуправа, зголемување на сопствените приходи на општините, пораст на средствата кои се распределуваат на општините од централниот буџет и воведување на критериуми за успешност и за воедначување, како и ревидирање на критериумите за распределба на блок и наменски дотации и утврдување на критериуми за распределба на капитални дотации (детално образложено во точка 6.4.1.).

Дел од општините се соочуваат со проблемот на недостиг на финансиски средства за извршување на своите надлежности, при тоа најчесто се потпираат на трансферите од централната власт. Ваквата состојба кај општините доведува до недоволен и нерамномерен регионален развој, неефикасно обезбедување и испорачување на услугите кон граѓаните и недоволна демократизација на општеството во целина. Истовремено, поради недоволниот кадровски капацитет во дел од општините има низок степен на прибирање на сопствените приходи.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 45

Со цел надминување на ваквата состојба со ова програма планирано е постепено зголемување на процентот кој го добиваат општините од приходите од личен данок на доход, наплатен од физичките лица пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште во општината. Исто така планирано е и зголемување на сопствените приходи на општините преку подобрување на ефикасноста на администрацијата, како и кон изнаоѓање нови локални приходи според најдобрите практики од ЕУ.

Исто така во наредниот период во соработка со надлежните министерства преку кои се финансираат пренесените надлежности од областа на образование, детска заштита, домови за стари лица и противпожарна заштита, планирани се активности со кои ќе се ревидираат постојните методологии за наменски и блок дотации, ќе се утврдат критериуми со кој на реален начин би се утврдил потребниот износ на средства со кои би се покриле сите трошоци за пренесените надлежности и би се подобрил квалитетот на услугите и критериуми за распределбата на капиталните дотации од Централен Буџет, заради зголемување на транспарентноста при распределбата на средствата по општини.

Препорака:

Одговорното лице на МФ, во соработка со надлежните министерства да продолжат со активностите за преиспитување на критериумите за распределба на средствата од дотациите, во насока на утврдување на реална цена на чинење на пренесените надлежности во услови на ценовен шок

4.2.2.6. Средства за отплата на главнина и каматни плаќања

За отплата на главнината и каматата за надворешниот и внатрешниот долг во 2021 година, планирани се средства во износ од 52.382.060 илјади денари, од кои реализирани се 99%, односно 51.630.422 илјади денари.

Расходите за отплата на главнина во тековната во однос на претходната година се незначително зголемени за 2%. Одделно, кај расходите за отплати кон други билатерални кредитори (кредитори од странство) има зголемување од 37%, поради отплата на третата еврообврзница на износ од 500 милиони евра, издадена во 2014 година која доспева во 2021 година, а е исплатена со средствата обезбедени преку новоиздадената еврообврзница, додека кај отплатите на главнина кон домашни институции има намалување од 60%, поради тоа што во 2021 година нема отплата на краткорочни позајмувања од банки, што беше случај во 2020 година.

Кај расходите за каматни плаќања во однос на 2020 година има зголемување за 13%. Отплатата на главнина по основ на надворешен и внатрешен долг, за петгодишен период е прикажана во следниот графикон:

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



Средствата за отплата на главнина и камата во период 2017-2021 година се прикажани на следниот графикон:



Истакнуваме дека согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 година, во тек е ревизија на успешност на тема „Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци“. Состојбите и препораките во однос на ефикасноста и економичноста на инвестиционите проекти кои се финансираат со договори за заем, ќе бидат составен дел на Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за наведената ревизија.

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 2021 година се реализирани во вкупен износ од 28.292.568 илјади денари и истите во вкупно извршените расходи учествуваат со 13,38%. Во однос на 2020 година, овие расходи се намалени за 7,46%.

Структурата на расходите за субвенции и трансфери во Основен буџет на РСМ за 2021 година во проценти е прикажана во следниот графикон:

Ревизорски тим:

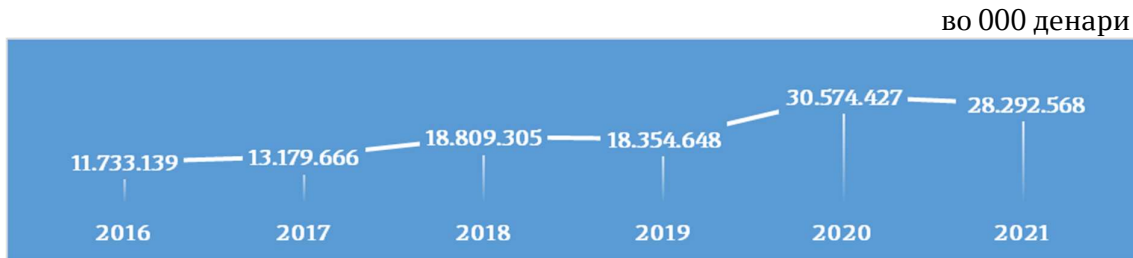
1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 47

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



Трендот на движење на расходите за субвенции и трансфери во периодот 2016– 2021 година е прикажан на следниот графикон:



Во рамките на овие расходи, вредносно најзначајни се расходите за разни трансфери, во износ од 25.184.499 илјади денари, кои претставуваат 89% од вкупните расходи за субвенции и трансфери, образложени подолу.

➤ **Разни трансфери**

Од расходите за други трансфери (23.824.241 илјади денари), во текот на 2021 година значајно учество имаат расходите од потпрограмата на Владата на РСМ П1- Мерки за справување со КОВИД-10 кризата во износ од 8.306.277 илјади денари или 35% од вкупните расходи од разни трансфери (подетално објаснето во точка 4.2.2.12.).

Исто така во текот на 2021 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 Уредбата³⁵ враќањето на делот од ДДВ пресметан на прометот на македонски добра и услуги се врши во висина од 20%, како мерка за стимулирање на купување на

³⁵ 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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 48

македонски производи, 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 лица³⁶.

➤ **Субвенции за јавни претпријатија**

Во рамките на извршените субвенции за јавни претпријатија во 2021 година трансферирани се средства во износ од 1.586.748 илјади денари (5,61% од вкупниот износ на субвенции и трансфери) и тоа за:

- финансирање на радиодифузната дејност во износ од 1.110.000 илјади денари, преку разделот на МИОА;
- субвенционирање на железничкиот сообраќај во износ од 436.748 илјади денари, преку разделот на МТВ;
- финансирање на надлежностите на МИА во износ од 40.000 илјади денари, преку разделот на СОЗР.

Овластениот државен ревизор во Конечните извештаи за извршените ревизии на Основен буџет на РСМ за минати години 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 2021 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 2021 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 467.899 илјади денари, што е 17,28% повеќе во однос на 2020 година, како резултат на зголемување на процентот за годишното финансирање на политичките партии уредено во Законот за изменување на Законот за финансирање на политичките партии³⁷, согласно кој вкупните средства за годишно финансирање на политичките партии за 2020 година и 2021 година се во висина од 0,105% од вкупните изворни приходи на Буџетот на РСМ.

За распределбата на средствата за финансирање на политичките партии за редовно работење за 2021 година, како и наменското и законското користење на средствата за финансирање на политичките партии, овластениот државен ревизор изразува мислење во поодделните ревизорски извештаи на политичките партии и на Министерството за правда.

³⁶ 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

³⁷ „Службен Весник на Република Северна Македонија, број 294/20

4.2.2.8. Социјални бенефиции

Расходите за социјални бенефиции во 2021 година се извршени во износ од 10.529.256 илјади денари и истите во вкупните расходи и одливи учествуваат со 4,98%. Во однос на 2020 година се извршени во повисок износ за 141.522 илјади денари или 1,36%.

Структурата на расходите за социјални бенефиции во Основен буџет на РСМ за 2021 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 членовите 36 и 37 од Законот за извршување на буџетот на РСМ за 2021 година.

Најзначајно учество имаат средствата за исплата на надоместоци за социјална помош за семејства од 42% и за социјална помош за деца од 39%. Наведените надоместоци се реализирани согласно Програмата за остварување на социјалната заштита за 2021 година³⁸, 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 2021 година³⁹, со која 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.

³⁸ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 3/21 и број 300/21

³⁹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 3/21 и број 300/21

4.2.2.9. Капитални расходи

Во Основен буџет на РСМ за 2021 година евидентирани се капитални расходи во износ од 16.802.886 илјади денари, што претставува 7,95% од вкупните расходи на Основен буџет.

Капиталните расходи во 2021 година се зголемени за 51% во однос на 2020 година, додека пак реализацијата на истите изнесува 97% од проектираниот износ за оваа намена.

Учеството на капиталните расходи по видови во период 2019-2021 година е прикажан на следниот графикон:



Во однос на 2020 година забележавме значајно зголемување кај вложувања и нефинансиски средства, кои во најголем дел се реализираат преку разделот на Владата на РСМ, потпрограма П1 - Мерки за справување со Ковид-19 кризата, при што констатиравме:

- 40,32% се однесува за евидентирани расходи за плаќање по гаранции и истите согласно член 24 од Законот за извршување на Буџетот за 2021 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 на „ЈП за државни патишта“ (86%) за Проект за изградба на автопат делница Миладиновци-Штип и Проект за изградба на автопат делница Кичево-Охрид, за „Железници на РСМ Транспорт“ АД Скопје (12%) за Проект за набавка на нови влечни средства и 3% за Проект за реформи во железницата,
- 24,05% се однесуваат за акции и друг капитал и во најголем дел се, за кои се донесени Одлуки од Владата, во најголем дел за распределени финансиски средства на АД Електрани на Северна Македонија за справување со кризната состојба во снабдувањето со електрична енергија, на АД Водостопанство на РСМ, наменети за регулирање на стари и заостанати долгови на комуналните претпријатија кон акционерското друштво, на АД за поштенски сообраќај “Пошта на Северна Македонија” во државна сопственост – Скопје, како неповратна финансиска помош за справување со финансиските последици

Ревизорски тим:

1. _____
 2. _____

Овластен државен ревизор 51

- предизвикани поради кризата со корона вирусот, односно заради исплата на плати на вработените и за субвенционирање на придонеси од плати за пензиско инвалидско осигурување за приватните фирми,
- 13,65% се однесуваат за депозити, а се наменети за формирање на Фонд за развој кој има за цел поддршка на развојот на извозно ориентираните компании во областа на истражување и развојот и за зголемување на средствата на Гарантниот фонд организиран во Развојната банка на Северна Македонија АД Скопје,
 - 9,18% се однесуваат за кредити, врз основа на Одлука од Влада на РСМ со претходно склучен Договор за администрирање на Фонд за финансиска поддршка и поддршка на ликвидноста – Ковид 4, склучен во јуни 2021 година помеѓу Владата на РСМ и Развојната банка на Северна Македонија. Средствата се исплатени за реализација на бескаматната кредитна линија за финансиска поддршка и поддршка на ликвидноста со можност за грант компонента – Ковид 4.

Во однос на следење на динамиката на реализација на капиталните расходи согласно законската регулатива, истакнуваме дека со Законот за извршување на буџетот на РСМ за 2021 година воведена е нова расходна ставка 414 - Резерви за капитални расходи, на која МФ по службена должност врши прераспределба во рамки на буџетот на буџетскиот корисник, без право на трошење, за неискористените средства до пропишаниот лимит, доколку истиот не ги реализира капиталните расходи согласно динамиката утврдена член 7 од наведениот закон (детално образложено во точка 4.1.1 од Извештајот).

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

Во Законот за извршување на Буџетот на РСМ за 2021 година⁴⁰ 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 2021 година, Владата на РСМ врз основа на одлуки одобрила средства во вкупен износ од 2.158.901 илјади денари. Во однос на 2020 година овие исплати бележат значително зголемување во износ од 1.433.378 илјади денари или 33,61%. Најмногу средства по овој основ, во 2021 година се одобрени на:

- Развојната банка на Северна Македонија за реализација на економските мерки за ревитализација и рестарт на економијата во услови на КОВИД-19 во износ од 1.035.000 илјади денари,

⁴⁰ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 307/20 и 171/21 година

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

- ДИК за набавка на техничка опрема за воведување на електронски избирачки списоци во износ од 699.580 илјади денари,
- Владата на РСМ за обезбедување на дополнителни количини на електрична енергија, заради справување со кризната состојба во снабдувањето со електрична енергија во износ од 137.000 илјади денари и
- МФ за поврат на средства кон Европската Комисија поради утврдени нерегуларности од страна на ОЛАФ во износ од 108.229 илјади денари.

Трендот на движење на исплатените средства по Одлуки на Владата на РСМ, во период од 2016 до 2021 година е прикажан на следниот графикон:



Утврдивме дека од разделот МФ – Функции на државата директно на сметките на одделни корисници исплатени се средства во износ од 1.319.221 илјади денари или 61,11%, додека 839.680 илјади денари односно 38,89% 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 односно неговото изменување и дополнување.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 53

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

Владини програми во Основен Буџет на РСМ за 2021 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.

Во Основниот буџет за 2021 година, владините програми се проектирани во вкупен износ од 44.665.185 илјади денари, што претставува 20,81% од вкупниот основен буџет. Реализација на владините програми во 2021 година изнесува 98,32% или 43.914.098 илјади денари. Во споредба со планираните владини програми за претходната година, средствата се намалени за 0,61 %.

Со извршената анализа на податоците од трезорската евиденција, утврдивме дека во најголем дел односно 99,01% од средствата односно 43.480.452 илјади денари, се реализирани преку 11 буџетски корисници, прикажано во табелата подолу:

000 денари

Буџетски корисник	Износ	Програми по кои се користени средствата
Министерство за образование и наука	16.884.383	A2,K2,MA,TA,TD,TE,TT,TI,TK,TL,TB
Влада на РСМ	11.147.091	D4, D5, D7, D8, D9, K6, C4, П1,C5
Министерство за труд и социјална политика	4.872.584	B5,K2,ME,ПИ
Министерство за финансии - функции на државата	3.990.794	A0, ME, MB, П1
Министерство за одбрана	2.591.154	A1,5Б, A2, БА
Министерство за информатичко општество и администрација	1.217.280	K6,HA,H1
Министерство за транспорт и врски	780.902	ДА
Дирекција за технолошки и индустриски развојни зони	928.281	D6, ДВ
Биро за регионален развој	439.956	ОА
Финансирање на дејности од областа на културата	352.624	A2
Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците	275.403	K2, K5
ВКУПНО:	43.480.452	

Учеството на одделните Владините програми е прикажано во графиконот подолу:



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 54

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 5.759.055 илјади денари и истите учествуваат со 12,89% во вкупно проектираните расходи за Владини програми.

Со извршената споредба на планираните средства по владини програми за 2020 и 2021 година ревизијата констатира дека со Буџетот за 2021 година и неговата измена и дополнување се предвидени следните нови потпрограми:

- *Т1 - Енергетски ефикасна рехабилитација на студентските домови во рамките на програма Т – Инвестиции во образованието*

Преку оваа потпрограма се реализира проектот „Енергетски ефикасна рехабилитација на студентските домови во Република Северна Македонија“ кој вклучува реконструкција и модернизација на студентските домови во државна сопственост, со цел да се подобри средината за живеење и учење за студентите;

- *С5 – Зелен развој во рамки на програма С – Унапредување на животната средина;*

Со програмата се опфатени мерки и активности за зелен развој и обезбедување на поддршка и создавање услови за заштита од загадување и деградација.

Со примена на аналитички постапки ревизијата констатира дека најголемо учество на планираните владини програми се преку две програми и тоа:

- Програма А - Децентрализација, за која предвидени се најголем дел од планираните средства или 48% и истата во 2021 година е реализирана со 99,47%. Оваа програма се реализира преку две потпрограми, А0 - Децентрализација и А2 - Пренесување на надлежностите на ЕЛС и
- Програма П – Мерки за справување со Ковид-19 кризата, во 2021 година предвидени се 26% од вкупно планираните средства и истата е реализирана во целост. Ова програма во најголем дел се реализира преку раздел Влада на Република Северна Македонија, врз основа на Одлуки донесени од Владата на Северна Република Македонија за справување со кризата Ковид-19.

4.2.2.11. Развојни потпрограми во Основен буџет на РСМ за 2021 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.

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

Владините развојни потпрограми во Основен буџет на РСМ се проектирани во вкупен износ од 5.759.055 илјади денари или 56% од вкупните развојни потпрограми, кои се реализирани во 95%.

Буџетските развојни потпрограми во Основен буџет на РСМ се планирани во износ од 4.454.742 илјади денари и истите учествуваат со 44% во вкупните развојни потпрограми. Овие потпрограми се реализирани во вкупен износ од 4.274.105 илјади денари или 96% од планираниот износ.

Развојните потпрограми во најголем дел се 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, проект за превод на книги од реномирани автори.

Износот на планирани и реализирани развојни потпрограми, за период од 2017 до 2021 година е прикажан на следниот графикон:



Планираните средства за развојните програми во 2021 година се намалени за 10,91% во однос на 2020 година.

4.2.2.12. Програма на Влада на РСМ П1- Мерки за справување со Ковид-19 кризата

За олеснување на последиците од кризата предизвикана од Ковид-19, Владата на РСМ и во текот на 2021 година ги поддржува субјектите и физичките лица погодени од пандемијата преку потпрограмата П1 - Мерки за справување со Ковид-19 кризата, со цел да обезбеди одржливост на домашната економија. Од Основниот буџет на РСМ во 2021 година за оваа програма направени се расходи во износ од 11.257.158 илјади денари.

Од извршената анализа на расходите реализирани преку потпрограмата П1 утврдивме дека најголем дел односно 5.194.000 илјади денари или 47% од средствата

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 56

се исплатени за обезбедување на финансиски средства за надминување на кризната состојба во снабдувањето со електрична енергија во РСМ, поради недостиг на електрична енергија и состојбите на пазарите на електрична енергија, врз основа на Одлуки на Владата на РСМ⁴¹.

Истакнуваме дека за наменското и законското користење на наведените средства, како и за нивната ефикасност, согласно Годишната програма за 2021 година од страна на Државниот завод за ревизија извршени се повеќе ревизии на регуларност и ревизијата на успешност од страна на овластениот државен ревизор за ефикасноста на економските мерки на Владата на РСМ за справување со кризата предизвикана од вирусот Ковид-19.

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 2021 година трезорската сметка продолжува да функционира преку две бази на податоци, од кои се користат податоци за:

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

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 другите приливи и расходите и другите одливи 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

⁴¹ Одлука за постоење на кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија број 40-11328/1 од 09.11.2021, 40-12552/1 од 14.12.2021 и 40-13703/6 од 30.12.2021 година

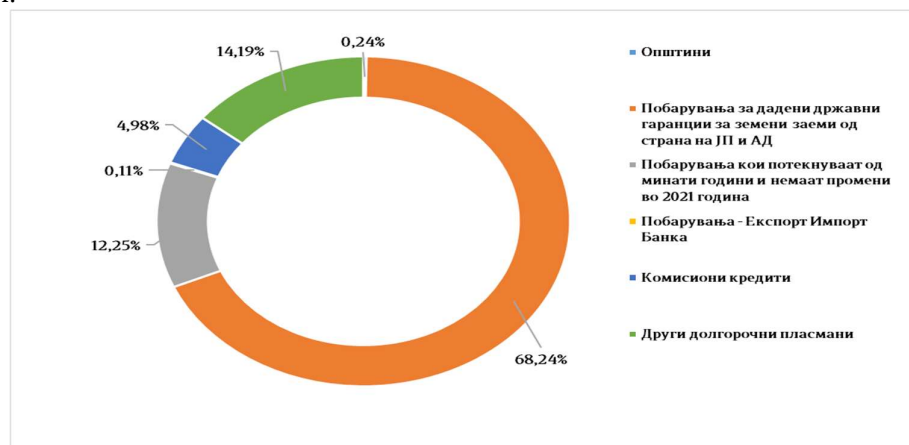
4.2., состојбите се во согласност со износите и намената утврдена во одобрените буџети на одделните буџетски корисници. Воспоставените контроли во трезорската сметка овозможуваат спречување или откривање на грешки на ИТ системите и евиденцијата на трезорската сметка.

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 31.12.2021 година изнесуваат 17.625.365 илјади денари. Голем дел од овие побарувања се однесуваат на пренесени салда од минати години, а во текот на 2021 година во однос на 2020 година, зголемени се за 40,28% од кои најголем дел се по основ на побарувања кон НЕР, ЈПДП, МЖ Инфраструктура и МЖ Транспорт за државни гаранции за земен заеми и кредити.

Учеството на поодделните побарувања во вкупните, искажани во финансиските извештаи на Основен буџет на РСМ за 2021 година, е прикажано на следниот графикон:



Најголемо учество односно 68,24% имаат побарувањата по основ на дадени државни гаранции за земен заеми на јавните претпријатија и акционерски друштва и тоа од:

- АД Национални енергетски ресурси кои 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”⁴². Во 2021 година МФ во име на должникот има извршено плаќање кон Дојче Банка во вкупен износ од 1.296.985 илјади денари и тоа по основ на главница 1.161.954 илјади денари, камата од 88.483 илјади денари и

⁴² “Службен весник на Република Македонија” бр.193/15

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

- провизија и други кредитни трошоци во износ 19.548 илјади денари. На ден 31.12.2021 година по овој основ, искажани се побарувања во вкупен износ од 5.098.745 илјади денари (28,93%).
- ЈП за државни патишта по основ на склучени два Договори за обезбедување на државна гаранција за изградба на автопати⁴³ во вкупен износ од 3.606.275 илјади денари (20,46%). Во текот на 2021 година МФ во име на должникот ЈП за државни патишта има извршено плаќање кон Експорт Импорт банка – Кина по основ главница, камата и провизија средства во износ од 2.348.055 илјади денари.
 - МЖ Инфраструктура и МЖ Транспорт во висина од 3.017.528 илјади денари (17,12%) кои се однесуваат на искажани побарувања за издадени гаранции во минати години за склучени договори за реализација на проекти од инфраструктурата. Во текот на 2021 година овие побарувања се зголемени за 944.051 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. Во текот на 2021 година побарувањата се намалени за износ од 68.747 илјади денари по налози за задршка од ДДВ за проектите во железничка инфраструктура.

Дел од побарувањата во износ од 2.159.005 илјади денари, кои опфаќаат 12,25% од вкупните побарувања, се однесуваат на побарувања кои потекнуваат од минати години и не е извршена наплата на средства по овој основ и во 2021 година. Овие побарувања се пријавени во стечајните маса на правните субјекти на кои се исплатени средствата⁴⁴.

Согласно закон⁴⁵ од 1993 година, уредено е прашањето за правното наследство на РСМ за членство во меѓународни организации⁴⁶. По основ на вложувања на средства за исполнување на обврските на РСМ за акциите од акционерскиот капитал на наведените институции како долгорочни пласмани, заклучно со 31.12.2021 година трансферирани се вкупно 1.626.081 илјади денари, од кои во текот на 2021 година трансферирани се средства на Меѓународната банка за обнова и развој во износ од

⁴³ Договори за обезбедување на државна гаранција за Проектот за изградба на автопат - делница Кичево - Охрид бр.14-10754/2 од 24.06.2014 година и Договор за обезбедување на државна гаранција за Проектот за изградба на автопат - делница Миладиновци Штип бр.14-10753/2 од 24.06.2014 година

⁴⁴ Југотутун Пијанац-Делчево, Југотутун-Свети Николе, Југотутун Треска-Македонски Брод, Југотутун Доага-Крушево, Југотутун Победа-Пехчево, Југотутун-Охрид, Југотутун-Штип, Југотутун-Неготино, Таља Бикова-Гевгелија, Тетово Табак, Алумина-Скопје, Југохром-Јегуновце, ЕМО-Охрид, ОХИС-Скопје и САСА Македонска каменица

⁴⁵ Закон за правното наследство на Република Македонија на членството во Меѓународната банка за обнова и развој, Меѓународната финансиска корпорација, Меѓународното здружение за развој и мултилатералната агенција за гарантирање на инвестициите и за ефектуирање на членството на Република Македонија во Европската банка за обнова и развој („Службен весник на Република Македонија“ број 23/93 година)

⁴⁶ Меѓународна банка за обнова и развој (Светска банка), Меѓународната финансиска корпорација, Меѓународното здружение за развој и Мултилатералната агенција за гарантирање на инвестициите и за ефектуирање на членството на РСМ во Европска банка за обнова и развој

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 59

1. _____
2. _____

20.780 илјади денари и на Меѓународна финансиска корпорација во износ од 31.529 илјади денари за зголемување на капиталот со запишување на дополнителни акции од страна на РСМ.

Исто така не е променета состојбата и во однос на побарувањата кон Македонска банка за поддршка на развојот во износ од 848.633 илјади денари, кои се по основ на Договор за порамнување од 2003 година за даден долгорочен кредит од МФ за кредитирање на повратници од Германија и мали и средни трговски друштва во износ од 77.076 илјади денари и 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.

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 процесот на планирање на буџетот на државата и обезбедување на средства во Буџетот на РСМ по други основи (задолжување).

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 доспеаност и можност за нивна наплата.

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 60

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

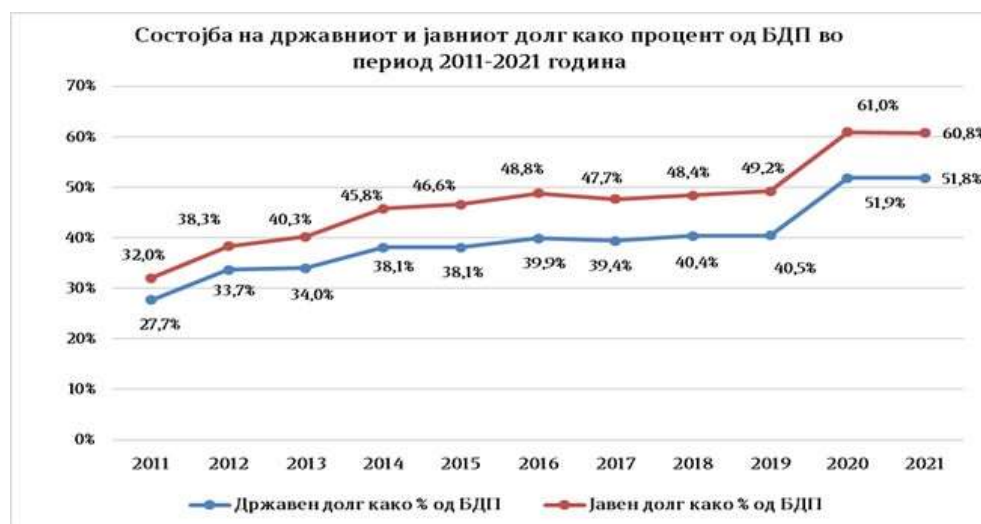
буџетскиот дефицит, привремено финансирање на ликвидноста поврзана со готовински текови, рефинансирање на обврските кои произлегуваат од државниот долг, вклучително и предвремена отплата на долг пред датумот на доспевање и/или предвремен откуп на должнички хартии од вредност издадени од државата, препозајмување (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.

Од податоците на МФ утврдивме дека јавниот долг на 31.12.2021 година изнесува 7.135,3 милиони евра додека на 31.12.2020 година е во износ од 6.483,3 милиони евра, што укажува на зголемување во апсолутен износ од 652 милиони евра односно од 10%. И покрај зголемувањето на јавниот долг како апсолутен износ, состојбата на јавниот долг во однос на БДП на 31.12.2021 година изнесува 60,8% и е за 0,16% помал во однос на 2020 година, поради 5% пад на БДП во однос на претходната година.

Состојбата на државниот долг на 31.12.2021 година изнесува 6.080 милиони евра, наспроти состојбата на државниот долг на 31.12.2020 година во износ од 5.516 милиони евра односно зголемен е во износ од 564 милиони евра. Констатиравме дека состојбата на државниот долг на 31.12.2021 година изнесува 51,8% од БДП и нема значајни разлики во однос на 2020 година кога изнесуваше 51,9% од БДП.

Трендот на учеството на државниот и јавниот долг во БДП за период 2011-2021 година е прикажано на следниот графикон:



Извор: Министерство за финансии

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 61

Евидентно, јавниот долг во периодот 2011-2021 има континуиран тренд на зголемување како процент од БДП, кој значително е зголемен во последните две години како влијание на функционирањето на економијата во пандемирски услови.

6.3. Задолжување во земјата и во странство

6.3.1. Долгорочно задолжување

Во Основниот буџет на РСМ на 31.12.2021 година евидентирани се обврски по основ на долгорочно задолжување во земјата и во странство во износ од 337.967.309 илјади денари и тоа:

- 222.217.749 илјади денари, обврски кон странски кредитори;
- 113.298.200 илјади денари, од издадени долгорочни хартии од вредност - државни обврзници и
- 2.451.360 илјади денари, од обврзници за денационализација.

Со ревизијата констатиравме дека во сметководствената евиденција евидентирано е намалување на обврските по основ на исплатени главнина за обврзници за денационализација во поголем износ за 2.868.595 илјади денари, како и не е извршено намалување на евидентираната обврска за обврзница за селективни кредити во износ од 1.039.319 илјади денари, која во 2021 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, со налог за книжење 01-1 од 03.01.2022 година.

6.3.1.1. Надворешно задолжување

Во 2021 година, по основ на донесени закони и склучени договори за задолжување од странски кредитори во претходен и тековен период, како и ново издадена еврообврзница на РСМ, евидентирани се обврски по повлечени средства во износ 52.088.534 илјади денари⁴⁷. Во 2021 година сервисирани, односно исплатени се обврски кон странски кредитори во износ од 36.310.157 илјади денари.

Од вкупниот износ на повлечени средства од надворешно задолжување, 43.186.500 илјади денари односно 83% се однесуваат на ново задолжување по основ на издадена еврообврзница РСМ на меѓународниот пазар на капитал во 2021 година.

Обврските за повлечени средства во 2021 година, по основ на надворешно задолжување по одделни проекти, се прикажани во следната табела:

⁴⁷ Износ без пресметани курсни разлики

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

Обврски за повлечени средства во текот на 2021 година, по основ на долгорочно задолжување		
	000 денари	000 евра
Проект за водовод и канализација на општината фаза 1	15.957	259
Проект за развој на вештини и иновации	119.843	1.944
Проект за подобрување на општински услуги 2	500.376	8.117
Унапредување на социјалните услуги во Македонија	334.865	5.437
Проект за итно справување со Ковид-19 во Северна Македонија (ИБРД)	1.894.726	30.750
Проект за унапредување на основното образование	234.086	3.794
Проект за енергетска ефикасност во јавниот сектор	22.253	361
Проект за модернизација на земјоделството	7.095	115
Проект за изградба на физкултурни сали во основни училишта и рехабилитација на основни и средни училишта 10 транша	134.631	2.182
Проект за изградба на физкултурни сали во основни училишта и рехабилитација на основни и средни училишта 11 транша	372.249	6.034
Железнички Коридор 8 - фаза 2	89.179	1.450
Проект за водоснабдување и одведување на отпадни води 12 транша	246.780	4.000
Инструмент за макрофинансиска поддршка за справување со последиците предизвикани од Ковид-19 пандемијата 2 транша	4.929.000	80.000
Проект за енергетски ефикасна рехабилитација на студентските домови во РСМ	994	16
ЕУРОБОНД-8 издавање должничка хартија од вредност	43.186.500	700.000
ВКУПНО	52.088.534	844.459

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 2021 година РСМ има издадено вкупно 22 државни обврзници со рочност од 2 до 15 години, во вкупен износ од 22.356.786 илјада денари, што е за 23% помало задолжување по наведениот основ во однос на 2020 година.

Структурата по рочност и обврските по основ на издадени државни обврзници во 2021 година се прикажани во следниот преглед:

во 000 денари

Издадени државни обврзници во 2021 година		
рочност на обврзница	број на издадени обврзници во 2021 година	обврска по издадени државни обврзници
2 годишна	1	336.000
5 годишна	1	301.000
7 годишна	2	6.207.580
3 годишна	5	3.041.096
15 годишна	15	12.471.110
ВКУПНО	24	22.356.786

По основ на издадени државни обврзници во минати години, исплатени се доспеани обврски во износ од 4.680.466 илјади денари.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 63

Со Законот за изменување на Законот за издавање на обврзници на Република Северна Македонија за денационализација⁴⁸ 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.

Притоа, во член 2 од Законот за издавање на обврзници на Република Северна Македонија за денационализација, уредено е дека РСМ ќе врши еднаш годишно по една емисија за обврзници за денационализација. Утврдивме дека во текот на 2021 година, реализирани се две емисии на обврзници за денационализација, по Одлуката за деветнаесеттата емисија на обврзници за денационализација⁴⁹, донесена од страна на Владата на РСМ во декември 2020 година, со која се опфатени сите правосилни решенија за денационализација од 2019 година, за кои како надомест се дадени обврзници.

По основ на издадените обврзници за денационализација во минати години, во 2021 година исплатени се средства во износ од 620.810 илјади денари.

Во текот на ревизијата извршена е корекција на евидентирањето на наведената обврска со налог 01-1 од 03.01.2022 година.

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

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 состојба⁵⁰, рокот за отплата на истата се поместува за една година, односно за 1-ви април 2021 година. Обврската е исплатена во целост во 2021 година.

Во текот на ревизијата извршена е корекција на обврската со налог 01-1 од 03.01.2022 година и со состојба на 31.12.2021 година нема обврски.

6.3.2. Краткорочни обврски по основ на хартии од вредност

Во Основниот буџет на РСМ на 31.12.2021 година обврските за краткорочно задолжување во земјата изнесуваат 33.010.730 илјади денари.

Во текот на 2021 година, по основ на издадени краткорочни хартии од вредност – државни записи евидентирана е вкупна обврска во износ од 33.010.730 (главнина во износ од износ од 32.852.135 илјади денари, камата во износ од 158.595 илјади денари). За наведениот износ издадени се 23 државни записи, 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 32.242.980 илјади денари, за издадени државни записи во 2020 година.

⁴⁸ „Службен весник на Република Македонија“ број 37/02, 89/08, 161/09, 6/12, 104/13, 33/15, 161/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 311/20

⁴⁹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 316/20

⁵⁰ „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 82/20

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 работење⁵¹ 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 податоци за искажување на обврските во финансиските извештаи.

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

МФ, согласно Закон за пријавување и евиденција на обврски⁵² од мај 2018 година, на својата веб страна на квартална основа објавува збирни извештаи⁵³ за пријавени обврски од страна на субјектите. Согласно овој закон, пријавувањето и евидентирањето на преземени а не доспеани 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

⁵¹ „Службен весник на Република Македонија“ број 219/18

⁵² Службен весник на Република Македонија број 64 од 11.04.2018 година

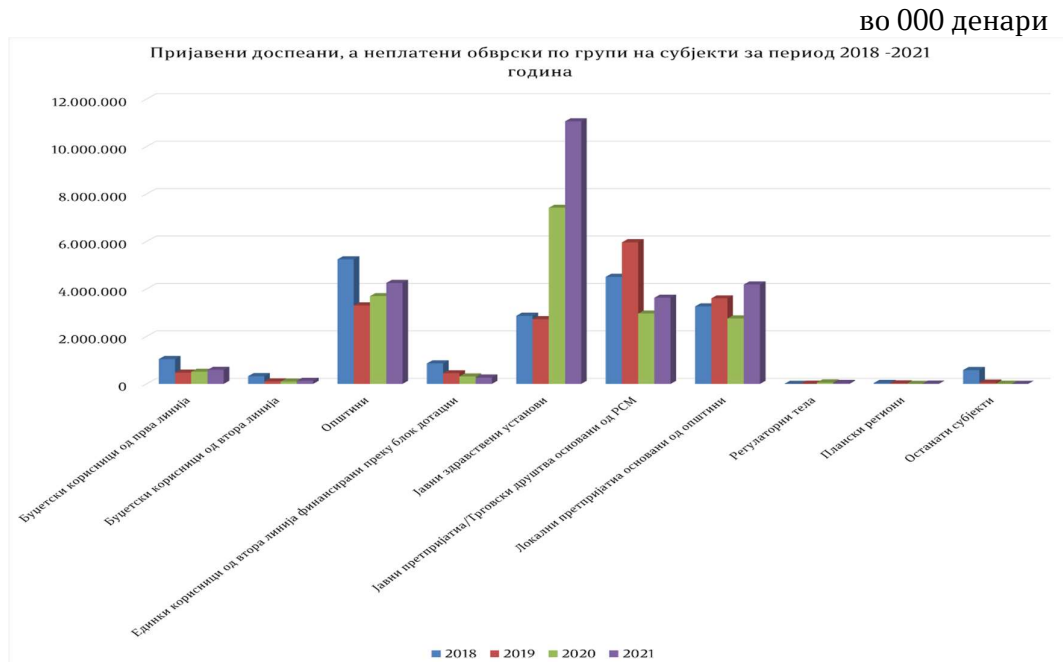
⁵³ Извештај за пријавени обврски според вид на расход, Извештај за пријавени обврски по субјекти, Извештај за пријавени обврски по групи на субјекти и Извештај за пријавени обврски според вид на расход

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

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 2021 година, ревизијата констатира дека од вкупно 1.382 субјекти, во ЕСПЕО податоци имаат доставено 1.063 субјекти и тоа доспеани, а неплатени обврски во вкупен износ од 24.159.958 илјади денари, што е за 6.340.662 илјади денари или 35,58% повеќе во однос на 2020 година. Најголемо учество во вкупните обврски имаат јавните здравствени установи со 45,78%, како и општините со 17,60%.

Состојбата со пријавените доспеани, а неплатени обврски по групи на субјекти за период од 2018-2021 година се прикажани на следниот графикон:



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, до кој е доставена листа на субјекти кои не ги пријавиле обврските, со цел понатамошно постапување.

Од страна на одговорното лице на Секторот за финансиска инспекција добивме известување дека во текот на месец мај 2022 година се планира отпочнување на инспекции кај субјектите кои не постапиле согласно Законот за пријавување и евиденција на обврски.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 66

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

Наведените состојби укажуваат на потреба од комплетирање на податоците за вкупниот износ на обврски на ден 31 декември, заради непречена подготовка на стратешките документи, потребни за отпочнување на постапката за планирање и донесување на буџетот на Републиката.

6.4.1. Буџети на Единиците на локална самоуправа

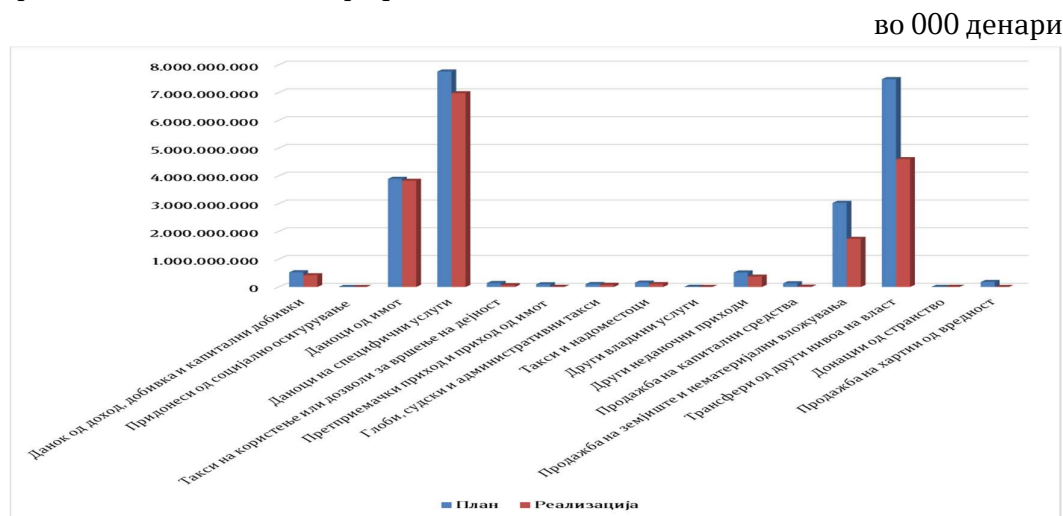
➤ Планирање и реализација на приходите на ЕЛС

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 2021 година се реализирани во износ од 18.192.258 илјади денари, што е за 24% помалку од планираните приходи кои за 2021 година изнесуваат 24.032.304 илјади денари. Најголемо отстапување од планираните приходи има кај претприемачкиот приход и приход од имот со 94%, најмало кај приходите од даноци од имот со 2%, додека пак планираниот приход од продажба на хартии од вредност воопшто не е остварен.

Во вкупните приходи на општините најголемо учество имаат приходите од даноци на специфични услуги со 38% и од дотации од Буџетот на РСМ со 25%, а најмало учество имаат приходите од други владини услуги со 0,01%.

Реализацијата на приходите во однос на планираните приходи во 2021 година е прикажана на следниот графикон:



Оптималното и реалното 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.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 67

Со цел поголема ефикасност при планирањето на приходите во ноември 2018 година донесено е дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа⁵⁴, 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 самоуправа⁵⁵, додека за 2021 година е зголемен на 50%⁵⁶.

Со извршената анализа на планираните и реализираните приходи на општините во 2021 година прикажани во Извештајот за планирани и реализирани приходи и расходи по општини за 2021 година, ревизијата утврди дека 49 општини од вкупно 80 општини и Градот Скопје, реализирале приходи над 70% од планираните приходи, 30 општини реализирале од 50% до 70% од планираните приходи, додека само 2 општини реализирале до 50% од планираните приходи.



Ваквата состојба наметнува потреба од пореално планирање на приходите на општините, 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. Во таа насока, исто така потребно е од страна на надлежните институции да се преиспитаат и законски утврдените проценти за планирање на буџетите на ЕЛС.

➤ 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 31.12.2021 година изнесува 4.251.966 илјади денари.

⁵⁴ Закон за дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа Службен весник на Република Северна Македонија, број 209/18

⁵⁵ Закон за изменување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа Службен весник на Република Северна Македонија, број 244/19

⁵⁶ Закон за дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа Службен весник на Република Северна Македонија, број 77/21

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

Од извршениот увид во доставената документација од МФ утврдивме дека во декември 2021 година, од вкупно 81 општина, 12 општините во РСМ се со блокирана сметка.

Вкупниот износ на доставени налози за извршување во МФ изнесува 1.658.930 илјади денари или 39% од вкупно пријавените обврски на општините, од кој во 2021 година платени се обврски во износ од 184.489 илјади денари. Од преостанатиот износ за извршување 1.109.561 илјади денари или 75% се по основ на главнина, 302.308 илјади денари, односно 21% се по основ на камата и 62.572 илјади денари односно 4% 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, поради што ревизијата смета дека потребно е да се интензивираат активности за воспоставување на надзор и контрола во делот на финансиската нестабилност кај ЕЛС, имајќи во предвид дека еден од условите за трансфер на средства во втората фаза од децентрализацијата е општината да нема заостанати ненамирени обврски кон добавувачи или други доверители, кои ги надминуваат условите на плаќање што се вообичаени.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 69

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

Овластениот државен ревизор во Конечниот извештај за извршената ревизија на Основен буџет на РСМ за 2019 година извести дека со цел зајакнување на фискалниот капацитет на единиците на локалната самоуправа, сервисирање на долговите и раздолжување кон стопанството, во ноември 2018 година Собранието на РСМ донесе закон⁵⁷ за финансирање на доспеани, а неплатени обврски на ЕЛС. За спроведување на наведениот закон, од Буџетот на РСМ за 2018 година, на посебни сметки на општините префрлени се средства во износ од 3.032.383 илјади денари за подмирување на 51% од вкупно пријавените доспеани, а неплатени обврски. Заклучно со 31.12.2019 година, од страна на општините искористени се 97,64% од средствата, во износ од 2.960.764 илјади, за што општините до Владата на РСМ имаат доставно извештаи за искористеноста на доделените средства, кои понатаму Владата ги има доставено до МФ заради давање на мислења за начинот на нивната искористеност. МФ има констатирано одредени забелешки во однос на искористеноста на средствата кај 18 општини, како и недоставување на извештај од три општини. За утврдените констатации доставена е пријава до Секторот за финансиска инспекција за спроведување на надзор кај истите и поведување на прекршочна постапка.

Секторот за финансиска инспекција во текот на 2021 година изврши финансиски инспекции кај 21 општина и утврди наоди кај 16 општини, за кои се изречени мерки за поврат на средствата на сметката на Буџетот на РСМ во вкупен износ од 36.731 илјади денари. Дел од општините кои побарале продолжување на рокот за враќање на средствата треба да ги вратат и уплатат средствата најдоцна до 30.11.2022 година.

➤ **Фискална децентрализација во РСМ**

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.

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

⁵⁷ Закон за финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа и единки корисници основани од единиците на локалната самоуправа, „Службен весник на Република Македонија“ број 209/18

поекономично обезбедување и испорачување на услугите и засилен локален развој.

Во текот на 2021 година МФ има утврдено неколку приоритетни активности и мерки за унапредување на процесот на фискалната децентрализација кои како Информација⁵⁸ се доставени до Владата на РСМ на разгледување и усвојување.

Во рамки на активноста за подобрување на фискалниот капацитет и зголемување на приходите на општините, една од активностите 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.

Во текот на 2021 година 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.

Во рамки на активностите, МФ има изработено и Предлог Закон за именување и дополнување на Законот за финансирање на единиците за локална самоуправа кој е доставен до Собранието на РСМ во октомври 2021 година, со кој предложени се измени со кои се овозможува зголемување на приходите на општините и подобрување на фискалниот капацитет преку постепено зголемување на приходите од ДДВ и приходите од данокот на личен доход на личните примања од плати на физички лица.

Во исто време се преиспитуваат и критериумите за распределба на дотацијата од ДДВ уредени во Уредбата за методологијата за распределба на приходите од данокот на додадена вредност по општини и изнаоѓање на најдобро решение при нивното утврдување.

Во делот на активностите кои се однесуваат на зголемување на финансиската дисциплина и ефикасност, намалување и репрограмирање на доспеаните, а ненамирени обврски на општините, МФ во предлог законот има дадено ново законско решение со кое општините ќе имаат можност да користат кредитни инструменти со цел надминување на проблемите со доспеаните, а неплатени обврски, што ќе биде поврзано со исполнувањето на условите за прогласување на финансиска нестабилност на општините.

Во делот кој се однесува на зајакнување на финансиската одговорност на општините се прават напори за зголемување на транспарентноста на работењето на општините преку предвидување на законска обврска на транспарентен начин да ги објавуваат финансиски податоци на своите веб страни, како и зголемена отчетност во трошењето на средствата доделени од страна на државата.

Исто така МФ предлага и формирање на Агенција за локален и регионален развој, чија работа ќе ја координира Министерството за локална самоуправа,

⁵⁸ Информација за унапредување на процесот на фискална децентрализација број 08-3014/1 од 12.03.2021 година

која ќе има поголеми надлежности од Бирото за рамномерен регионален развој, во делот на обезбедување на дополнителни финансиски средства за финансирање на капитални инвестиции.

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 се спроведува преку годишни акциски планови кои ги одобрува Владата на РСМ, 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 Закон за буџетите**

Изработката и носењето на нов Закон за буџетите преставува една од најважните активности во рамките на Програмата за реформи на управувањето со јавни финансии, со цел да се обезбеди рамка за спроведување здрава, предвидлива и одржлива фискална политика и зголемување на буџетската дисциплина и одговорност и опфаќа воспоставување фискални права 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 како и воспоставување интегриран информациски систем за управување со јавните финансии.

Современиот и модерен начин на управување на јавните финансии претпоставува високо ниво на дигитализирани процеси, кои што треба да се имплементираат преку новиот систем на ИФМИС, кој превидува повеќе модули:

- 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.

Во текот на 2019 година, МФ во соработка со експерти од Светската банка изработи детална техничка спецификација, врз основа на која требаше во текот на 2021 година да се спроведе јавна набавка за набавка на системот. Новиот

Закон за буџетите се уште е во собраниска процедура, која состојба влијае на динамиката на реализација на активностите предвидени со Програмата за реформи на управувањето со јавни финансии, меѓу кои и набавката на ИФМИС.

➤ **Процена за управување со јавните инвестиции - ПИМА**

МФ во соработка со тим од експерти од одделот за фискални прашања на ММФ, Светска банка и Европскиот суд на ревизори, во период од 21 јануари до 4 февруари 2020 година извршило ПИМА проценка, 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.

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 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.

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

Во текот на 2021 година министерот за финансии има донесено решение⁵⁹ за формирање на работна група за преземање на подготвителни активности за воспоставување на организациона единица која ќе извршува функции поврзани со управување со јавни инвестиции во МФ, со цел реализирање на активностите предвидени во Предлог акциски план за спроведување на препораките од ПИМА.

ММФ повторно во јули 2021 година направил анализа на институционалната поставеност за управување во јавните инвестиции и изработен е финален извештај во кој се дадени препораки за зајакнување на улогата на МФ во управувањето со јавните инвестиции со цел нивно ефикасно искористување за намената за која се користат. Препораките особено во делот на организирањето на единица за управување со јавните инвестиции се доставени до државниот секретар на МФ за вклучување во функционалната анализа на министерството за изработка на нови Правилници за организација и систематизација на работни места на МФ, чија изработка е во тек.

⁵⁹ Решение број 19-4561/1 од 05.05.2021 година

Истакнуваме дека изработена е Нацрт Програма за реформа на управувањето со јавни финансии „Смарт јавни финансии“ 2022-2025 година, која се планира до крајот на месец мај 2022 година да се достави на разгледување и усвојување до Владата на РСМ.

7. Останати прашања

Овластениот државен ревизор во извештаите од извршените ревизии во минати години во континуитет известува за потребата од усогласување на одредени законски прописи и тоа:

- 7.1. Во делот на временската рамка за изготвување и доставување на буџетскиот циркулар и буџетските барања, констатиравме потреба од усогласување на одредбите на Законот за судски буџет со одредбите на Законот за буџетите. 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.
- 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. Во член 88 од Законот за даноците на имот⁶⁰ 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.

⁶⁰ „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 Северна Македонија“ 96/19 и 151/21)

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

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2021 ГОДИНА				
				во 000 ден.
Опис на позицијата	Образложение	2021	2020	
Приходи				
Даночни приходи	3.1.1.	122.823.942	104.377.673	
Неданочни приходи	3.1.2.	6.219.043	4.224.539	
Капитални приходи	3.1.3.	1.919.813	1.822.905	
Трансфери и донации	3.1.4.	14.425.017	8.638.633	
Домашно задолжување	3.1.5.	23.136.066	36.346.854	
Задолжување во странство	3.1.6.	57.561.838	58.531.061	
Приходи од отплата на заеми	3.1.7.	543.098	957.658	
Вкупно приходи		226.628.817	214.899.323	
Расходи				
Тековни расходи				
Плати, наемнини и надоместоци	3.2.1.	29.181.335	27.921.880	
Резерви и недефинирани расходи	3.2.2.	233.578	168.423	
Стоки и услуги	3.2.3.	13.781.390	10.468.340	
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	3.2.4.	39.775.732	39.194.413	
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	3.2.5.	21.217.649	21.373.057	
Каматни плаќања	3.2.6.	9.085.489	8.029.664	
Субвенции и трансфери	3.2.7.	28.292.568	30.574.427	
Социјални бенифиции	3.2.8.	10.529.256	10.387.734	
Вкупно тековни расходи		152.096.997	148.117.938	
Капитални расходи	3.2.9.	16.802.886	11.160.895	
Отплата на главница	3.2.10.	42.544.933	41.779.383	
Вкупно расходи		211.444.816	201.058.216	
Суфицит (вишок) на приходи		15.184.001	13.841.107	

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 76



27-05-2022

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - SHKUP

Архивски број:

08-6934/1

Numër arkivi:

Примено: Pranuar më:	27.05.2022		
Орг. Едини. Nj. org.	Број: Nr.	Прилог: Shtojcë:	Вредност: Vlera:
	11-113/8		

До: Државен завод за ревизија

Drejtuar:

Предмет: Мислење

Lënda: Mendim

Врска: Допис од Државен завод за ревизија

Lidhur me: Shkresën e Entit Shtetëror të Revizionit

Почитувани,

Të nderuar,

Во врска Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на усогласеност на Основен буџет на Република Северна Македонија за 2022 година, Министерството за финансии ги дава следните забелешки:

По однос на препораката дадена во точка 4.1 која се однесува на иницијативата за комплетноста на буџетските барања усогласена со одредбите од Законот за буџети, како и одговорните лица на буџетските корисници да иницираат доставување на комплетни буџетски барања, Ве известуваме дека Министерството 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 сносат соодветните буџетски корисници, а не Министерството за финансии. Дополнително, одговорните лица од Министерството за финансии-

Lidhur me Propozim raportin e revizionit të autorizuar shtetëror për revizionin e kryer të harmonizimit me Buxhetin themelor të Republikës së Maqedonisë së Veriut për vitin 2022, Ministria e Financave jep këto vërejtje:

Lidhur me rekomandimin e dhënë në pikën 4.1 i cili i referohet nismës për plotësimin e kërkesave buxhetore në përputhje me dispozitat e Ligjit për buxhete, si dhe personat përgjegjës të shfrytëzuesve buxhetorë që të iniciojnë parashtrimin e kërkesave të kompletuara buxhetore, ju njoftojmë se Ministria e Financave ka marrë të gjitha masat e nevojshme duke dërguar shkresë me shkrim të shfrytëzuesit buxhetorë në formë të Qarkores buxhetore e cila ofron udhëzime konkrete dhe instruksione për hartimin e propozim kërkesave buxhetore, me ç'rast si rrjedhojë është konstatuar se përgjegjësia për parashtrimin e kërkesave buxhetore të pakompletuara i takon shfrytëzuesit përkatës buxhetorë dhe jo Ministrisë së Financave. Gjithash-tu, personat përgjegjës nga Ministria e Financave -Sektori për buxhete dhe fonde



Секторот за Буџети и фондови преземаат иницијативи за комплетирање на буџетските барања, преку писмена/електронска комуникација со буџетските корисници за доставување на стратешки план и други потребни обрасци, во случај кога истите недостасуваат.

По 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, Министерството за финансии укажува дека, 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

ndërmarrin nisma për kompletimin e kërkesave buxhetore, përmes komunikimit me shkrim/elektronik me shfrytëzuesit buxhetorë për parashtrimin e planit strategjik dhe formularëve të tjerë të nevojshëm, në rast të mungesës së tyre.

Lidhur me rekomandimin e dhënë në pikën 4.1, i cili i referohet parashtrimin të Propozim buxhetit në Qeveri dhe dorëzimit të Raportit për kërkesat buxhetore të paharmonizuara ndërmjet Ministrisë së Financave dhe shfrytëzuesve buxhetorë, Ministria e Financave thekson se, sipas nenit 24 të Ligjit për buxhetet, ministri i Financave harmonizon propozimet e kërkesave buxhetore me udhëheqësit e shfrytëzuesve buxhetorë dhe kjo dispozitë ligjore respektohet plotësisht. Pas kësaj faze, pason përgatitja e Propozim buxhetit, i cili paraqitet si një njoftim për Qeverinë e RMV-së sa i përket shkallës së harmonizimit të propozim kërkesave buxhetore të shfrytëzuesve me propozim buxhetin e përgatitur nga Ministria e Financave.

Ndërkaq, Ministria e Financave, të dhënat mbi vlerën e nevojshme në kërkesat buxhetore të parashtruara, si dhe vlerat e harmonizuara/miratuara për shfrytëzuesit buxhetorë pas negociatave, i dorëzon në Qeveri në formë të Propozim Buxhetit, gjegjësisht sipas kësaj mënyre të parashtrimin të Propozim buxhetit, Qeveria e RMV-së në të njëjtën kohë njoftohet edhe për nevojat dhe mundësitë reale për financimin e shfrytëzuesve buxhetorë.

Gjithashtu, gjatë shqyrtimit të Propozim buxhetit të RMV-së në mbledhjen e



седница може да произлезат корекции на предложените износи од Министерството за финансии и така усогласениот Предлог-Буџет се доставува до Собрание.

Во однос на констатацијата дека Фискалната стратегија 2021-2023 година е донесена со задоцнување во текот на јули 2020 година, укажуваме дека согласно Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџети за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020), активностите за подготовка и донесување на Фискалната стратегија за среднорочен период од три години и Завршната сметка на Буџетот на Република Северна Македонија се одложуваат за време на траењето на вонредната состојба.

Во точка 4.1.1 дадена е препорака за усогласување на финансиските средства за Судската власт согласно законски утврдениот процент, без промени на износот на одобрените средства, како и преиспитување на можноста за зголемување на средства за работа на Јавното обвинителство.

Министерството за финансии - Секторот за буџети и фондови потенцира дека Судската власт и Јавното обвинителство се буџетски корисници и како и останати буџетски корисници се финансира со буџетски средства. При утврдување на висината на средства за нивно финансирање, покрај посебните закони за судство и обвинителство, 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

Qeverisë, Ministria e Financave mund të bëjë korrigjime të vlerave të propozuara dhe në këtë mënyrë dorëzohet Propozim buxheti i harmonizuar në Kuvend.

Lidhur me konstatimin se Strategjia fiskale 2021-2023 u miratua me vonesë gjatë muajit korrik të viti 2020, theksojmë se në përputhje me Rregullorën në fuqi ligjore për zbatimin e Ligjit për Buxhetet gjatë gjendjes së jashtëzakonshme (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut” nr.79/2020), aktivitetet për përgatitjen dhe miratimin e Strategjisë fiskale për periudhë afatmesme trevjeçare dhe Llogarisë përfundimtare të Buxhetit të Republikës së Maqedonisë së Veriut prolongohen gjatë kohëzgjatjes së gjendjes së jashtëzakonshme.

Në pikën 4.1.1 rekomandohet harmonizimi i mjeteve financiare për Pushtetin gjyqësor në përputhje me përqindjen e përcaktuar me ligj, pa ndryshuar vlerën e mjeteve të miratuara dhe rishikimi i mundësisë për rritjen e mjeteve për punën e Prokurorisë Publike.

Ministria e Financave – Sektori për Buxhete dhe Fonde potencon se Pushteti gjyqësor dhe Prokuroria Publike janë shfrytëzues buxhetorë dhe sikurse shfrytëzuesit e tjerë buxhetorë financohen me mjete buxhetore. Gjatë përcaktimit të vlerës së mjeteve për financimin e tyre, përveç ligjeve të veçanta për gjyqësorin dhe prokurorinë, në mënyrë të barabartë zbatohet edhe Ligji për buxhetet, ndërsa financimi në nivel vjetor përcaktohet sipas mundësive dhe prioriteteve. Gjithashtu, gjatë përcaktimit të vlerës së mjeteve për financim merren parasysh jo vetëm nevojat, por edhe



години како и можностите и капацитетите за реализација на планираните средства од страна на институциите.

При конципирањето на Предлог Буџетот, 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 изразен преку нивото на буџетски дефицит, како основен параметар за 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, укажуваме дека одобрените средства по буџетски корисници се планираат по програми и соодветни расходни ставки согласно економската класификација за намената на расходот. Притоа, програма претставува збир на повеќе сродни активности насочени кон остварување на една заедничка цел. Еден дел од сродните активности изразени преку различни буџетски програми согласно програмската класификација, се однесуваат и на регионален развој-како заедничка цел на повеќе буџетски корисници.

Во однос на препораката дадена во точка 4.2.1.2 кои се однесуваат на преземање на мерки и активности за воспоставување на соработка за размена на податоци за донесените одлуки за распределба на

niveli i realizimit në vitet e kaluara, si dhe mundësitë edhe kapacitetet për realizimin e mjeteve të planifikuara nga institucionet.

Gjatë hartimit të Propozim buxhetit, të hyrat planifikohen në vlera në të cilat mund të realizohen realisht, kurse shpenzimet në vlera që janë të nevojshme për financimin e shërbimeve publike. Planifikimi real i të hyrave dhe shpenzimeve buxhetore është parakusht për sigurimin e financimit të pandërprerë të shërbimeve publike, si dhe për konsolidimin e financave publike të paraqitura përmes nivelit të deficitit buxhetor, si parametër bazë për menaxhimin e financave publike.

Lidhur me rekomandimin që i referohet ndërmarrjes së aktiviteteve në planifikimin e mjeteve të destinuara për financimin e zhvillimit të barabartë rajonal, me qëllim që të përkufizohet sipas destinimit të zërave përkatëse në kuadër të ndarjeve dhe programeve të parapara, theksojmë se mjetet e miratuara për shfrytëzuesit buxhetorë janë planifikuar sipas programeve dhe zërave përkatëse të shpenzimeve sipas klasifikimit ekonomik në bazë të destinimit të shpenzimeve. Gjithashtu, programi është përmbledhje e më shumë aktiviteteve të ndërlidhura që synojnë arritjen e një qëllimi të përbashkët. Disa nga aktivitetet e ndërlidhura të paraqitura përmes programeve të ndryshme buxhetore sipas klasifikimit programor, i referohen edhe zhvillimit rajonal – si synim i përbashkët i disa shfrytëzuesve buxhetorë.

Lidhur me rekomandimin e dhënë në pikën 4.2.1.2, që i referohet ndërmarrjes së masave dhe aktiviteteve për themelimin e bashkëpunimit për



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 се 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. Во точките 4.2.2.5 и 4.2.2.7, дадени се

shkëmbimin e të dhënave mbi vendimet e marra për shpërndarjen e mjeteve tepriçë të realizuara nga fitimi i akumuluar në ndërmarrjet publike dhe shoqëritë aksionare, theksojmë se Qeveria e RMV-së si themeluese apo aksionare e NP-ve dhe SHA-ve, duhet të vendosë lidhur me vendimin e propozuar (nga Këshilli i Drejtorëve të shoqërisë) për shpërndarjen e fitimit të realizuar nga puna e NP-së ose shoqërisë për vitin e caktuar.

Gjatë vendimmarrjes, sipas Rregullores së Qeverisë, kërkohet mendimi i Ministrisë së Financave, Sekretariatit për Legjislacion dhe ministrisë resoriale. Në këtë mënyrë, Ministria e Financave i merr parasysh ndërmarrjet dhe shoqëritë që kanë paraqitur fitime në Bilancin e suksesit për vitin përkatës, si dhe mënyrën e propozuar të shpërndarjes së fitimit, me ç'rast prononcohet me mendim në Qeveri, në përputhje me ligjin dhe mundësitë financiare të ndërmarrjes në fjalë.

Njëherazi, sipas rregullave ligjore ekzistuese, ndërmarrjet publike dhe shoqëritë në pronësi të plotë të shtetit dorëzojnë raporte tremujore për punën financiare në tremujorin përkatës dhe në bazë të tyre, Ministria e Financave prononcohet me mendim në Qeveri. Në këtë mënyrë, përmes raporteve tremujore (ndërsa sipas nevojës kërkohen edhe raporte mujore për realizimin e aktiviteteve të caktuara të investimeve të këtyre subjekteve) ekziston një vazhdimësi në vrojtimin e punës së tyre financiare gjatë vitit, në bazë të të cilës mund edhe të parashikohen edhe rezultatet e pritshme financiare në Llogaritë vjetore të tyre.



препораки одговорното лице во Министерството за финансии во соработка со надлежните министерства да продолжат со активностите за преиспитување на критериумите за распределба на средства за блок дотации, како и препораки за одговорно лице во Министерство за финансии да преземат мерки за системско уредување на финансирањето МИА.

Во однос на овие препораки укажуваме дека Министерството за финансии треба да биде изземено, од причина што блок дотациите и финансирањето на МИА се планирани кај ресорните буџетски корисници, истите како носители на активности со примена на критериуми ја вршат распределбата на планираните средства и се одговорни за наменското и законското користење на средствата одобрени во сопствените буџети.

Воедно, напоменуваме дека во рамките на Владата на Република Северна Македонија формирана е работна група за процес за децентрализација.

Во Извештајот, во делот кој се однесува за состојба на државен долг, укажуваме дека државниот долг на 31.12.2021 година изнесува 6.080 милиони евра, додека состојбата на државниот долг на 31.12.2020 година изнесува 5.516 милиони евра, односно истиот е зголемен во износ од 564 милиони евра.

Воедно, во графиконот „Состојба на државниот и јавниот долг како процент од БДП во период 2011-2021 година“, процентите во 2018 и 2019 година треба да се заменат со следните: во 2018 година државен долг 40.4% наместо 40.6% и јавен долг 48.4% наместо 48.6%, додека во 2019

Нë pikat 4.2.2.5 dhe 4.2.2.7, janë dhënë rekomandime që personi përgjegjës në Ministrinë e Financave në bashkëpunim me ministritë kompetente të vijojnë me aktivitetet për rishqyrtimin e kriterëve për rishpërndarejn e mjeteve për grant dotacionet, si dhe rekomandime që personi përgjegjës në Ministrinë e Financave të ndërmarrë masa për rregullim sistemik të MIA-s.

Sa i përket këtyre rekomandimeve, theksojmë se Ministria e Financave duhet të përjashtohet, për shkak se grant dotacionet dhe financimi i MIA-s janë planifikuar të shfrytëzuesit buxhetorë resorial, me ç'rast ata si bartës së aktiviteteve, duke përmbushur kriteret, e kryejnë rishpërndarjen e mjeteve të planifikuara dhe njëherazi janë përgjegjës lidhur me shfrytëzimin e mjeteve në mënyrë të destinuar dhe ligjore që janë miratuar në buxhetet vetanake.

Njëherazi, theksojmë se në kuadër të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë është krijuar grupi i punës për procesin e decentralizimit.

Në pjesën e Raportit që i referohet gjendjes së borxhit publik, theksojmë se borxhi shtetëror deri në datën 31.12.2021 ishte me vlerë prej 6.080 milionë eurove, ndërsa gjendja e borxhit publik në datën 31.12.2020 ishte me vlerë prej 5.516 milionë eurove, gjegjësisht borxhi ka shënuar rritje për 564 milionë euro.

Njëkohësisht, në grafikun në pjesën: “Gjendja e borxhit shtetëror dhe atij publik si përqindje nga PBB-ja në periudhën 2011-2021”, përqindjet në vitet 2018 dhe 2019 duhet të ndryshohen si në vijim: në vitin 2018 borxhi shtetëror



година државен долг 40.5% наместо 40.2% и
јавен долг 49.2% наместо 48.9%.

Со почит,

duhet të jetë 40.4% në vend të 40.6% dhe
borxhi publik duhet të jetë 48.4% në vend
të 48.6%, ndërsa në vitin 2019 borxhi sht-
etëror duhet të jetë 40.5% në vend të
40.2%, ndërsa borxhi publik duhet të jetë
49.2% në vend 48.9%.

Me respekt,

МИНИСТЕР/MINISTËR

Dr. Fatmir Besimi



Изработил/Përgatiti: Тања Трипунова / Аница Иваноска-Стрезовски

Проверил/Verifiko: Дејан Николовски

Лилјана Ѓуровска

Одобрил/Miratoi: Согласен/Рајтоhet: д-р Јелена Таст

ОДГОВОР

на забелешките по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор

На ден 26.05.2022 година добиени се коментари и забелешки по Нацрт извештајот за извршена ревизија на Основниот буџет на РСМ за 2021 година, број 08-6434/1 од 27.05.2022 година од страна на раководното лице на Министерството, заведени во Државниот завод за ревизија под број 11-113/8 од 27.05.2022 година.

Коментарите и забелешките на Нацрт извештајот се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Забелешката на дадената **препорака** на утврдената состојба во **точката 4.1. алинеа 2** која се однесува на продолжување со иницијативите за комплетирање на буџетските барања со стратешки планови од страна на корисниците на буџетот, **претставува образложение** на постапката со која Министерството за финансии дава насоки и инструкции на буџетските корисници за изработка на предлог буџетските барања, за мерките кои ги презема за нивно комплетирање, како и дека одговорноста за доставувањето на некомплетни буџетски барања ја снесат соодветните буџетски корисници, за која состојба овластениот државен ревизор известува и во ревизорскиот извештај.
2. Забелешката на дадената **препорака** на утврдената состојба во **точката 4.1. алинеа 4** која се однесува на законската обврска Предлогот на Буџетот да се доставува до Владата на РСМ заедно со Извештај за неусогласени буџетски барања помеѓу Министерството и буџетските корисници, **претставува образложение** дека Предлог Буџетот содржи податоци за бараните и одобрените износи по буџетски корисници, по извршени преговарања, која состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на вршење на ревизијата. Имено, во член 24 став 3 од Законот за буџетот е уредено дека во Предлогот на Буџетот на РСМ доставен до Владата на РСМ, се прикажува бараниот износ на буџетскиот корисник и предложениот износ од Министерството за финансии, додека во член 24 став 2 е уредено дека Министерот за финансии предлогот на Буџетот на РСМ го доставува до Владата на РСМ, заедно со извештај за неусогласените буџетски барања.
3. Забелешката на утврдената состојба во **точката 4.1.** која се однесува на периодот на изготвување на дел од основните плански документи за подготовка и донесување на Буџетот на РСМ за 2021 година од страна на Владата на РСМ и нивно донесување, **делумно се прифаќа** и тоа во однос на периодот на донесување на Фискалната стратегија за среднорочен период од три години.

Ревизорски тим:

1. _____
 2. _____
 3. _____

Овластен државен ревизор

4. Забелешката на дадената **препорака** на утврдената состојба во **точката 4.1.1.** која се однесува на потребата од усогласување на буџетот за Судската власт и Јавното обвинителство согласно законски утврдените проценти претставува **образложение** за причините поради кои истите не го достигнуваат законски утврдениот процент, кои овластениот државен ревизор ги имаше во предвид во текот на вршење на ревизијата и за истите известува во ревизорскиот извештај.

5. Забелешката на утврдената состојба во **точката 4.1.1.** која се однесува на финансирањето на рамномерен регионален развој во Буџетот на РСМ **претставува образложение** дека истите се планираат по програми и соодветни расходни ставки согласно економската класификација за намената на расходите, за која состојба овластениот државен ревизор известува во ревизорскиот извештај. Имено, со потпрограмата ОА - Рамномерен регионален развој за 2021 година, која се реализира преку Министерството за локална самоуправа и Бирото за регионален развој, учеството на одобрените средства за поттикнување на рамномерен регионален развој изнесува 0,07% од БДП за 2020 година, но вкупните издвоени средства за регионален развој, преку други одделни програми кои се реализираат преку повеќе институции, достигнуваат над 1% од БДП за 2020 година, кој начин на планирање го отежнува следењето на обезбедувањето на средства согласно законски предвидениот лимит за поттикнување на рамномерен регионален развој.

6. Забелешката на дадената **препорака** на утврдената состојба во **точката 4.2.1.2.** која се однесува на потребата од 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, **претставува образложение** дека Министерството за финансии располага со податоците за предложениот начин за распределба на добивката на претпријатијата и друштвата, кој состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на вршење на ревизијата. Препораката е во насока на потребата од доставување на 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.

7. Забелешката на дадената **препорака** на утврдената состојба во **точката 4.2.2.5,** која се однесува на потребата за преиспитување на критериумите за распределба на средствата од дотациите до општините, **претставува образложение** дека истата не е во надлежност на Министерството за финансии. Имено, овластениот државен ревизор известува дека постојниот начин на финансирање предизвикува

Ревизорски тим:

1. _____
 2. _____
 3. _____

Овластен државен ревизор

недостиг на финансиски средства за извршување на надлежностите на општините и дека во Нацрт Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии „Смарт јавни финансии“ 2022-2025 година, предвиден е посебен Столб VIII - Управување со јавни финансии на локално ниво, меѓу другото и за пораст на средствата кои се распределуваат на општините од централниот буџет и ревидирање на критериумите за распределба на блок и наменски дотации и утврдување на критериуми за распределба на капитални дотации.

8. Забелешката на дадената **препорака** на утврдената состојба во **точката 4.2.2.7**, која се однесува на потребата од системско уредување на финансирањето МИА, **претставува образложение** дека истата не е во надлежност на Министерството за финансии. Имено, овластениот државен ревизор известува дека финансирањето на МИА е воспоставена пракса, без законско уредување на начинот и нивните извори, со што во насока на зголемување на транспарентноста на трошењето на средствата од Буџетот на РСМ, дадена е наведената препорака.
9. Забелешката на утврдената состојба во **точката 6.2.**, која се однесува на состојбата на државниот долг на 31.12.2021 и 31.12.2020 година, се прифаќа, поради техничка грешка односно пермутација на износите на истите, што соодветно ќе биде обелоденето во ревизорскиот извештај.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор
