



**РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА**

**ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ  
ЗА 2005 ГОДИНА**

**Скопје, март 2006 година**



Точка	СОДРЖИНА: ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ НА ДЗР ЗА 2005 ГОДИНА	Страница
	<b>ИЗВЕШТАЈ НА РЕВИЗОРИТЕ</b>	<b>7</b>
	<b>ВОВЕД</b>	<b>13</b>
	<b>ДЕЛ ПРВ</b>	
<b>1.</b>	<b>ИЗВРШУВАЊЕ НА ДРЖАВНАТА РЕВИЗИЈА</b>	<b>14</b>
1.1.	Годишна програма за државната ревизија во 2005 година	15
1.2.	Остварен обем на планираните ревизии со Годишната програма	15
1.3.	Обем и структура на опфат, искажан преку вредносни показатели	13
1.4.	Издадени извештаи, ревизорско мислење и известување	18
1.5.	Забелешки и приговори по ревизорските извештаи/ финансиска ревизија	20
<b>2.</b>	<b>АНАЛИЗА НА НАОДИТЕ ОД ИЗВРШЕНИТЕ РЕВИЗИИ</b>	<b>21</b>
2.1.	Анализа на наодите од финансиската ревизија	21
2.1.1	<i>Анализа на наодите од ревизијата на финансиските извештаи за 2004 година</i>	21
2.1.2.	<i>Анализа на наодите од ревизијата на побарувањата и обврските со состојба на ден 30.06.2005 година-ФЗОМ и здравствени установи</i>	29
2.1.3.	<i>Резиме од анализата на констатираните наоди по видови на субјекти</i>	33
2.2.	Ревизија на успешност	36
2.2.1.	<i>Министерство за економија на РМ - средства за купување/изградба на лаборатории</i>	36
2.2.2.	<i>Министерство за економија на РМ - средства за купување/изградба на лаборатории и средства за спроведување на кампањата “Сонце на годината“</i>	36
2.2.3.	<i>Сојуз на слепите на РМ - Програма Фаре/ Брај</i>	37
<b>3.</b>	<b>СОРАБОТКА НА ДЗР СО НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ И ПРЕЗЕМАЊЕ НА МЕРКИ ПО НАОДИТЕ И ПРЕПОРАКИТЕ ОД РЕВИЗОРСКИТЕ ИЗВЕШТАИ</b>	<b>38</b>
3.1.	Препораки на Овластениот државен ревизор, содржани во ревизорските извештаи и повратни информации од субјектите и надлежните органи согласно член 27 од Законот за државна ревизија	38
3.1.1.	<i>Препораки на Овластениот државен ревизор содржани во ревизорските извештаи</i>	38
3.1.2.	<i>Повратни информации од субјектите и надлежните органи за преземените мерки согласно член 27 од Законот за државна ревизија</i>	39
3.2.	Известување и соработка со Собранието на Република Македонија	40
3.3.	Известување и соработка со Владата на Република Македонија	40
3.4.	Известување и соработка со Министерството за финансии	41
3.5.	Соработка на ДЗР со Јавното обвинителство, Министерството за внатрешни работи и Државната комисија за спречување на корупцијата	41
3.5.1.	<i>Соработка со Јавното обвинителство</i>	41
3.5.2.	<i>Соработка со Министерството за внатрешни работи</i>	42
3.5.3.	<i>Соработка со Државната комисија за спречување на корупцијата</i>	42
3.5.4.	<i>Резиме за соработката со надлежните органи</i>	42

<b>4.</b>	<b>ПРЕДЛОЗИ И МЕРКИ НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА ВО ФУНКЦИЈА НА НАДМИНУВАЊЕ НА КОЛИЗИЈАТА ВО ЗАКОНСКИТЕ ПРОПИСИ, СИСТЕМСКИТЕ И ОРГАНИЗАЦИОНИТЕ СЛАБОСТИ</b>	<b>43</b>
4.1.	Колизија помеѓу законските прописи	43
4.2.	Системски слабости	43
4.3.	Организациони слабости	48
	<b>ДЕЛ ВТОР</b>	
	<b>ИЗВЕШТАЈ ЗА РАБОТАТА НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА ВО 2005 ГОДИНА</b>	<b>51</b>
1.	<b>Развој на ДЗР и јакнење на степенот на независноста и самостојноста</b>	<b>51</b>
2.	<b>Усогласување на легислативата</b>	<b>51</b>
3.	<b>Меѓународна соработка на ДЗР</b>	<b>51</b>
3.1.	Проекти за развој на ДЗР	51
3.2.	Соработка со ИНТОСАИ, ЕУРОСАИ, Врховни ревизорски институции и други меѓународни организации	52
3.3.	Членство во меѓународни организации, комитети и работни групи	53
3.4.	Соработка со Светска банка	53
4.	<b>Процес на приближување кон Европската унија, спроведување на препораките на Европската комисија</b>	<b>54</b>
4.1.	Стручна и техничка помош	54
5.	<b>Едукација</b>	<b>55</b>
6.	<b>Методолошки прашања</b>	<b>56</b>
7.	<b>Односи со јавноста</b>	<b>56</b>
8.	<b>Организациска структура и кадровски ресурси на ДЗР</b>	<b>57</b>
9.	<b>Примена на информатичка технологија во ревизијата</b>	<b>57</b>
10.	<b>Финансиска и материјална база на ДЗР</b>	<b>58</b>
	<b>КОНСТАТАЦИИ И ЗАКЛУЧОЦИ ПО ГОДИШНИОТ ИЗВЕШТАЈ ЗА ИЗВРШЕНИТЕ РЕВИЗИИ И ЗА РАБОТАТА НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА ВО 2005 ГОДИНА</b>	<b>60</b>
	Прилог 1-Организациона шема	62
	Прилог 2-Биланс на состојба на ден 31 Декември	63
	Прилог 3-Биланс на приходи и расходи за 2005 година	64

## **АНЕКС 1**

### **Прилози**

1.	Преглед на субјекти - предмет на ревизија	67
2.	Преглед на издадени извештаи по години и ро субјекти	68
3.	Преглед на правни субјекти на кои ДЗР извршил ревизија	69
4.	Преглед на препораки по субјекти и сметки, систематизирани по категории	74
5.	Преглед на правни субјекти од кои Државниот завод за ревизија добил известување за преземените мерки, согласно член 27 од Законот за државната ревизија	82
6.	Преглед на преземени мерки систематизирани по субјекти/извештаи и категории	85
7.	Преглед на правните субјекти и ревизорски извештаи за извршената ревизија кои Државниот завод за ревизија ги доставил до Собранието на Република Македонија	88
8.	Преглед на правните субјекти и ревизорските извештаи за извршената ревизија кои Државниот завод за ревизија ги доставил до Владата на Република Македонија	90
9.	Преглед на преземените мерки од страна на Владата на Република Македонија по препораките дадени во ревизорските извештаи издадени во 2005 година	91
10.	Преглед на правните субјекти и ревизорските извештаи за извршената ревизија кои Државниот завод за ревизија ги доставил до Министерството за финансии	92
11.	Преглед на правните субјекти и ревизорските извештаи за извршената ревизија кои Државниот завод за ревизија ги доставил до Јавното обвинителство	94
12.	Преглед на повратните информации од Јавното обвинителство на РМ по доставени ревизорски извештаи од ДЗР за извршена ревизија на финансиското работење на одделни субјекти за периодот од 2001-2004 год.	95
13.	Преглед на правните субјекти и ревизорските извештаи за извршената ревизија кои Државниот завод за ревизија ги доставил до Министерството за внатрешни работи	96
14.	Преглед на правните субјекти и ревизорските извештаи за извршена ревизија кои Државниот завод за ревизија ги доставил до Државната комисија за спречување на корупцијата	97

## **АНЕКС 2**

### **Прилози**

#### **Ревизија на финансиските извештаи за 2004 година**

1.	Неправилна примена на акти	101
2.	Неправилна примена на сметководствена политика и начела	107
3.	Неправилности во искажувањето на приходите/расходите	115
4.	Неправилности во искажувањето на билансот на состојбата	119
5.	Направени расходи без претходно обезбедени средства со буџет/финансов план и спротивно на законските прописи	126
6.	Преглед на наодите кои произлегуваат од непочитување на одредбите на Законот за јавни набавки	132

### **Прилози**

#### **Ревизија на побарувања и обврски на ден 30.06.2005 година**

7.	Неправилна примена на акти	138
8.	Неправилна примена на сметководствена политика и начела	140
9.	Неправилности во искажувањето на билансот на состојба	142
10.	Направени расходи без претходно обезбедени средства со буџет/финансов план и спротивно на законските прописи	144
11.	Преглед на наоди кои произлегуваат од непочитување на одредбите на законот за јавни набавки	145
12.	Преглед на наоди по видови и субјекти од Финансиската ревизија	148

## Користени кратенки во овој Извештај

Кратенка	Опис
ВГЕА	Работна група за ревизија на животна средина
ВРИ	Врховни ревизорски институции
ДЗР	Државен завод за ревизија
ЕК	Европска комисија
ЕЛС	Единици на локалната самоуправа
ЕСР	Европски суд на ревизори
ЕУ	Европска унија
ЕУРОСАИ	Европска организација на врховни ревизорски институции
ЗДР	Закон за државната ревизија
ИБТЦИ	Меѓународни бизнис и технички консултанти
ИДИ	Иницијатива за развој на ИНТОСАИ
ИНТОСАИ	Меѓународна организација на врховни ревизорски институции
ИТ	Информатичка технологија
ЈП	Јавни претпријатија
КАРДС	Помош од Европската Унија за реконструкција, развој и стабилизација
ЛТРТП	Долгорочна регионална програма за обука
МВР	Министерство за внатрешни работи
МЦ	Медицински центар
НППА	Национална програма на РМ за усвојување на правото на ЕУ
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој (Organization for economic cooperation and development)
ПЕИР	Управување со јавната потрошувачка
ПИО	Пензинско и инвалидско осигурување
ПГДР	Помишник главен државен ревизор
ПСАЛ	Програмски заем за структурно приспособување
ПСМАЛ	Кредит за усогласување на раководењето во јавниот сектор
РМ	Република Македонија
СИГМА	Поддршка за подобрување на раководењето и менаџментот (Здружена иницијатива на ОЕЦД - Центар за соработка со земјите што не се членки на Европска Унија и програмата ФАРЕ на Европска унија главно финансирана од ФАРЕ)
ССЛ	Сојуз на слепите на РМ
ТОР	План и програма за соработка (Terms of reference)
ХСР	Холандски суд за ревизија
ФЗОМ	Фонд за здравствено осигурување на Р.Македонија
ФСФ	Федерација на слепи и слабовидни на Франција
ЦФАА	Проценка на финансиската отчетност на земјата

**ИЗВЕШТАЈ НА РЕВИЗОРИТЕ  
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИЗВЕШТАИ ЗА 2005 ГОДИНА  
НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА**

## ИЗВЕШТАЈ НА РЕВИЗОРИТЕ

### ДО ГЛАВНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. На Ваше барање извршивме ревизија на финансиските извештаи на буџетската сметка на ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА за годината завршена на 31.12.2005.

Овие финансиски извештаи, прикажани на страните 4 - 6, претставуваат одговорност на раководството на ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА. Наша одговорност е да изразиме мислење за овие финансиски извештаи засновани на нашата ревизија.

2. Ние ја водевме ревизијата во согласност со Стандардите за Државна Ревизија на Меѓународната организација на Врховните Ревизорски Институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани во Република Македонија. Овие стандарди бараат ние да ја планираме и извршиме ревизијата со цел да добиеме разумна сигурност дека финансиските извештаи не содржат материјално значајни грешки во прикажувањето на поодделни позиции.

Ревизијата вклучува испитување на докази, засновано на тестови, со кои се поткрепуваат износите и прикажувањата во финансиските извештаи. Ревизијата, исто така, вклучува проценување на користените сметководствени принципи и значајни проценки направени од раководството, како и оценка на севкупното прикажување на финансиските извештаи.

Уверени сме дека нашата ревизија обезбедува разумна основа за нашето мислење.

3. Според нашето мислење финансиските извештаи ја прикажуваат реално и објективно финансиската состојба на ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА на ден 31 декември 2005 година и резултатот на финансиските активности за 2005 година во согласност со законските прописи во Република Македонија.

4. Според нашето мислење остварено е законското и наменското користење на средствата во финансиските трансакции на ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА [то претставуваат државни расходи.

Скопје, 10 март 2006 година

Овластен ревизор

Атанасовски Борислав

Ревизија, проценка и  
финансиски консалтинг  
Б и Љ, Боро и Љупчо  
д.о.о - Скопје



## ИЗВЕШТАЈ НА РЕВИЗОРИТЕ

### ДО ГЛАВНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. На Ваше барање извршивме ревизија на финансиските извештаи на сметката приходи, наплатени од органи на ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА за годината завршена на 31.12.2005.

Овие финансиски извештаи, прикажани на страните 4 – бстр, претставуваат одговорност на раководството на ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА. Наша одговорност е да изразиме мислење за овие финансиски извештаи засновани на нашата ревизија.

2. Ние ја водевме ревизијата во согласност со Стандардите за Државна Ревизија на Меѓународната организација на Врховните Ревизорски Институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани во Република Македонија. Овие стандарди бараат да се планира и изврши ревизијата со цел да се добие разумна сигурност дека финансиските извештаи не содржат материјално значајни грешки во прикажувањето на поодделни позиции.

Ревизијата вклучува испитување на докази, засновано на тестови, со кои се поткрепуваат износите и прикажувањата во финансиските извештаи. Ревизијата, исто така, вклучува проценување на користените сметководствени принципи и значајни проценки направени од раководството, како и оценка на севкупното прикажување на финансиските извештаи.

Ние веруваме дека нашата ревизија обезбедува разумна основа за нашето мислење.

3. Според нашето мислење финансиските извештаи ја прикажуваат реално и објективно финансиската состојба на ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА на ден 31 декември 2005 година и резултатот на финансиските активности за 2005 година во согласност со законските прописи во Република Македонија.

4. Според нашето мислење остварено е законското и наменското користење на средствата во финансиските трансакции на ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА што претставуваат државни расходи.

Скопје, 10 март 2006 година

Овластен ревизор

Атанасовски Борислав

Ревизија, проценка и  
финансиски консалтинг  
Б и Љ, Боро и Љупчо  
д.о.о - Скопје



**ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ  
ЗА ИЗВРШЕНИТЕ РЕВИЗИИ И ЗА РАБОТАТА  
НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА  
ЗА 2005 ГОДИНА**



## ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ

### ЗА ИЗВРШЕНИТЕ РЕВИЗИИ И ЗА РАБОТАТА НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА ЗА 2005 ГОДИНА

#### ВОВЕД

Законската рамка за работата на Државниот завод за ревизија (во натамошниот текст: ДЗР) е утврдена со Законот за државната ревизија-пречистен текст (“Службен весник на РМ”, бр. 19/2004). Согласно кој ДЗР планира и врши ревизија, донесува Годишна програма, поднесува годишен извештај, тековни ревизорски извештаи и квартален извештај за извршување на програмата.

Предмет на Годишниот извештај (седми по ред) е презентација на информации за работата на ДЗР во текот на 2005 година. Истиот се состои од два дела.

Во Првиот дел се презентирани информации што претставуваат резултат од извршената анализа на ревизорските извештаи од аспект на бројот на субјектите кај кои е извршена ревизија и издадените извештаи, видот и бројот на наодите и препораките содржани во нив, како и повратните информации од субјектите за преземените мерки и активности во врска со препораките на овластените државни ревизори, соработката со надлежните институции и информирање на јавноста.

Вториот дел го опфаќа работењето на ДЗР од аспект на развојот на ДЗР, усогласување на легислативата, меѓународната соработка, процесот на приближување кон ЕУ, едукацијата, организационата структура и кадровските ресурси, примена на информатичката технологија и финансиските средства.

Корисникот на Извештајот ги има на увид анализите од утврдените неправилности констатирани во издадените конечни извештаи од извршената финансиска ревизија во поглед на неправилна примена на акти, неправилна примена на сметководствени политики и начела, неправилности во искажувањето на приходите и расходите/трошоците, неправилности во искажувањето на позициите од Билансот на состојба, неправилности од аспект на обезбеденоста на средства, законско и наменско користење на средствата и неправилности, утврдени при спроведувањето на јавните набавки.

Со ревизијата на успешност се утврдува користењето на средствата од аспект на економичност, ефикасност и ефективност, односно, се дава оценка за степенот на квалитетот во реализацијата на програмите во сите сфери на јавното финансирање.

ДЗР е насочен кон ревизија на јавните средства и придонесува за подобрување на законитоста, отчетноста, интегритетот, ефикасноста и ефективноста во сите активности кај субјектите кои управуваат со јавните средства.

Конечните извештаи се објавуваат на Веб-страната на ДЗР со што се овозможува максимална транспарентност и јавност во работењето.

Во согласност со одредбите на член 16 од Законот за државната ревизија, извршена е ревизија на финансиските извештаи на ДЗР за работењето во 2005 година од страна на независно друштво за ревизија. Мислењето на ревизорите на независното друштво за ревизија е составен дел на овој Годишен извештај.

## ДЕЛ ПРВ

### 1. ИЗВРШУВАЊЕ НА ДРЖАВНАТА РЕВИЗИЈА

Државната ревизија се врши согласно динамиката, утврдена со Годишната програма на ДЗР, а задолжително најмалку еднаш годишно на буџетите, корисниците на средствата од Буџетот на Република Македонија и буџетите на единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија основани од Република Македонија и политичките партии - финансирани од средства од буџетот. Кај преостанатите неспоменати субјекти ревизија се врши согласно со Годишната програма на ДЗР.

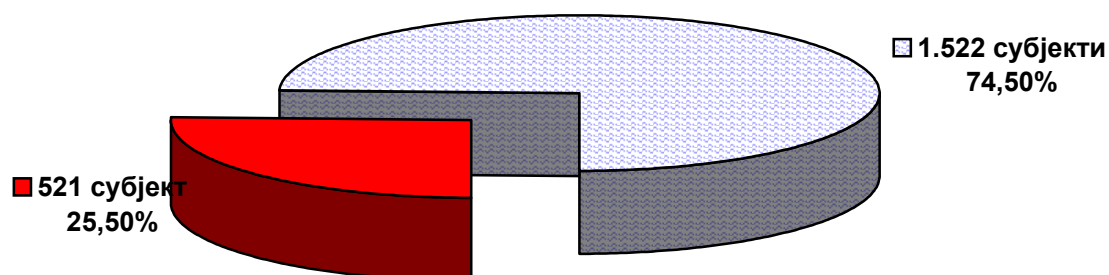
При вршењето ревизија, ДЗР ги применува Стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции (ИНТОСАИ), кои се пропишани во Република Македонија.

ИНТОСАИ стандардите се рамка за востановување на постапки и пракса кои треба да се применуваат во вршењето на ревизијата, вклучувајќи ги и ревизиите во компјутеризирани системи.

Овие стандарди бараат ревизиите да бидат планирани и подготвени, со цел да се добие разумно уверување дека финансиските извештаи се ослободени од значајни погрешни прикажувања. Ревизиите вклучуваат: испитувања на докази, проценување на користените сметководствени принципи, како и на важните проценки направени од страна на раководството на субјектот, давање општа оценка за презентацијата на финансиските извештаи и давање оценка за конкретни финансиски трансакции.

Финансиските извештаи предмет на финансиската ревизија се изготвени во согласност со прописите што важат во Република Македонија и претставуваат одговорност на раководството на субјектот што е предмет на ревизија.

Вкупниот обем на субјекти - предмет на државна ревизија е утврден во членот 1 од Законот за државната ревизија. Ставот 1 од членот 5 од Законот за државната ревизија го опфаќа обемот на субјектите, кај кои задолжително најмалку еднаш годишно се врши државна ревизија (521 субјект). Ставот 2 од членот 5 ги опфаќа субјектите кај кои ревизијата се врши согласно со Годишната програма на Државниот завод за ревизија (1522 субјекти). Искажаниот број на субјекти е променлив и не е дефинитивен.



- Субјекти по член 5 став 1 од Законот за државната ревизија - 521 (25,50 %)
- Субјекти по член 5 став 2 од Законот за државната ревизија 1.522 (74,50%)

## 1.1. Годишна програма за државна ревизија во 2005 година

Годишната програма за 2005 година е донесена на 30.12.2004 година. Во тековната година донесени се измени и дополнувања на Годишната програма кои заедно со Годишната програма за 2005 се објавени на ВЕБ - страницата на ДЗР ([www.dzr.gov.mk](http://www.dzr.gov.mk)).

Со Годишната програма за 2005 година предвидено е вршење на финансиски ревизии кај 131 субјект од кои 102 задолжителни и 29 програмирани ревизии, односно финансиска ревизија на 161 финансиски извештаи за 2004 година и 6 ревизии на побарувања и обврски во здравствениот сектор со состојба на ден 30.06.2005 година.

Со Годишната програма за 2005 година предвидени се и 19 ревизии на успешност кај програми/проекти финансирани од Буџетот, комбинирано и од ЕУ.

Овој обем на планирани ревизии беше предвиден да се реализира со 61 ревизор распоредени во 14 екипи за финансиска ревизија и 2 екипи за ревизија на успешност.

Во реализацијата на програмата просечно беа вклучени 49 ревизори распоредени во 15 ревизорски екипи, од кои 13 за финансиска ревизија и 2 за ревизија на успешност.

Во однос на планираните 61 ревизори, програмата е реализирана со 49 ревизори или со 80,33% од предвидените.

Изборот на субјектите и темите, односно проектите за ревизија, опфатени со Програмата за работа на ДЗР за 2005 година, е извршен согласно утврдените **критериуми за избор на субјектите**, и тоа:

- законската задолжителност за вршење на државна ревизија кај одредени субјекти;
- степенот на ризичност;
- обем на јавните средства;
- целите на проектот;
- програмата или правната регулатива и нивната поврзаност со стратешките цели на Република Македонија за приближување кон ЕУ;
- барањата на надлежни органи и правни субјекти за вршење на државна ревизија;
- сознанијата, информациите и индициите за незаконско и ненаменско трошење на јавните средства со кои располага или до кои дошол ДЗР;
- обезбедувањето на соодветна структура на правни субјекти според: дејноста, нивото на организираност, нивото на надлежност и нивниот облик на организирање;
- рамномерната територијална застапеност на правните субјекти;
- видот и тежината на наодите од претходно извршените ревизии;
- актуелни состојби во одделни области и правни субјекти врз основа на проценка на ГДР.

Со овие критериуми се овозможува поголема објективност и коректност во изборот на субјектите - предмет на ревизија, во еден континуиран циклус, не земајќи ги предвид ревизиите што би се изведувале заради вонредни околности, потреби и барања.

## 1.2. Остварен обем на планираните ревизии со Годишната програма

Од планираните 167 ревизорски извештаи со Годишната програма за 2005 година, издадени се 137 ревизорски извештаи за финансиска ревизија, што претставува реализација од 82,04%.

Од аспект на бројот на ревидирани субјекти, во 2005 година извршена е финансиска ревизија на 108 субјекти од планираните 131, што претставува реализација на годишната програма од 82,44%.

Со Годишната програма за 2005 година, предвидени се 19 ревизии на успешност. Поради специфичноста на целите на ревизиите на успешност, истите се реализираат во подолгорочен временски циклус отколку што е временската рамка кај ревизиите на финансиските извештаи. Според тоа, во текот на 2005 година извршени се ревизии на успешност кај 2 субјекти, за кои се издадени 3 извештаи. Останатите ревизии кај 17 субјекти се започнати и продолжуваат со извршување во 2006 година.

Во 2005 година е извршена ревизија кај 110 субјекти и се издадени 140 извештаи, од кои 108 извештаи за задолжителни ревизии и 29 извештаи за програмирани ревизии. Поголемиот број извештаи во однос на субјектите е резултат на постоење повеќе сметки (со различна намена) кај одделни субјекти за кои се издадени посебни извештаи. Во Анексот 1 Прилог 2 и 3 даден е преглед на издадени извештаи по години и субјекти.

Од анализата на бројот на издадени извештаи по години (Анекс 1, Прилог 2) може да се види дека за 2005 година има намалување на бројот на издадените извештаи во однос на 2004 година од 26,3% (од 190 во 2004 на 140 во 2005). Тоа се должи на промената на пристапот, според кој вклучени се ревизиите за кои се издадени конечни извештаи заклучно со 28.02.2006 година.



Во тек е изготвувањето на 39 ревизорски извештаи за извршените ревизии кај 21 субјект во месеците јануари и февруари 2006 година и истите ќе бидат составен дел на годишниот извештај за наредната година. Со тоа ќе се реализираат 98,47% од планираните финансиски ревизии кај 131 субјект.

### 1.3. Обем и структура на опфат искажан преку вредносни показатели

Број на субјекти, односно сметки кај кои е извршена ревизија, не дава реална слика за тоа колкав е опфатот на субјектите. Објективна слика се добива ако опфатот се мери според вредноста на вкупниот обем на јавните средства кои се опфатени со ревизијата (прикажана преку билансот на приходи и расходи, односно билансот на успех) или билансот на состојба или други видови финансиски извештаи работени за посебни цели.



Од расположливите податоци направена е анализа на опфатот, базиран врз вредносни единици како што следува:

во 000 денари

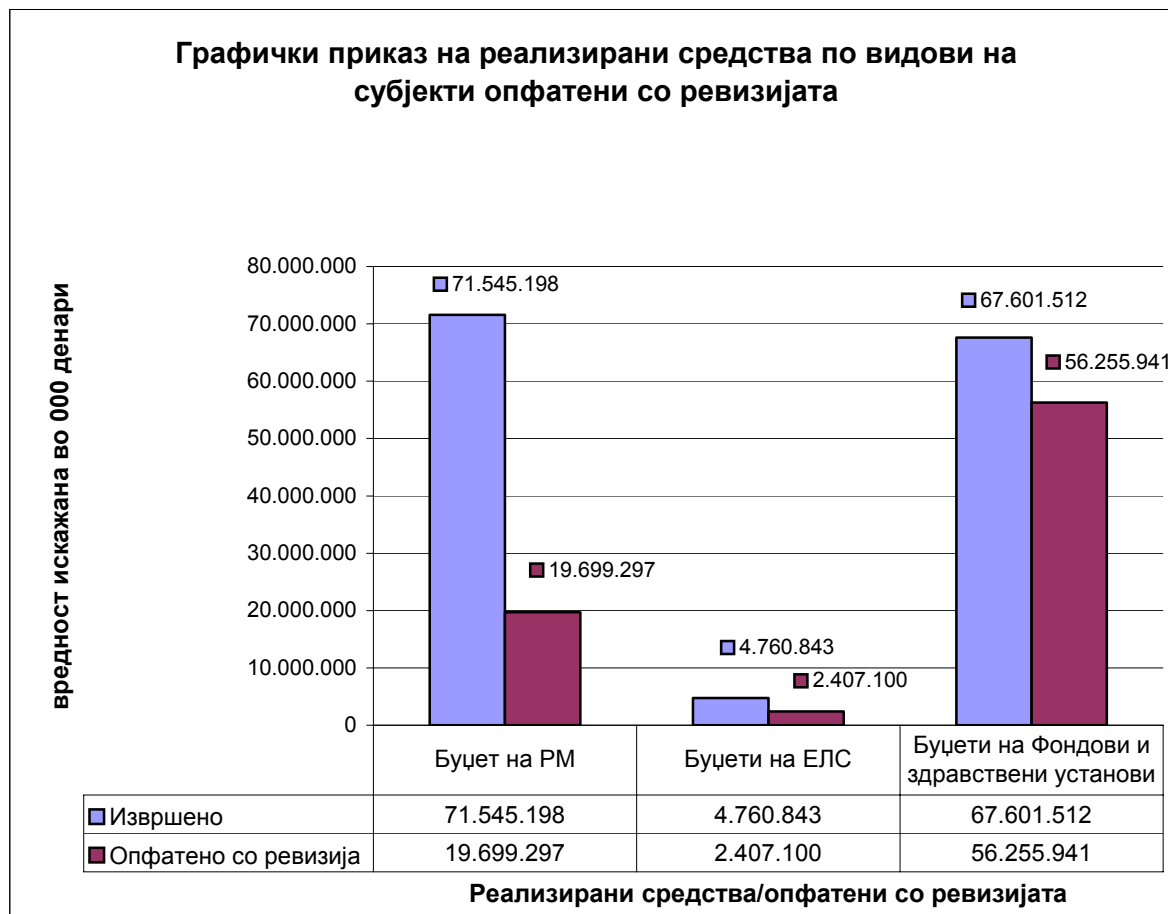
Ред. број	Субјекти	Извршен Буџет за 2004	Опфатено со ревизија	% на опфат (опфат/вк.извршено)	% на опфат по видови на субјекти
1	2	3	4	5 (4/вк.3)	6 (4/3)
1.	Буџет на РМ	71,545,198	19,699,297	13.69	27.53
2.	Буџети на ЕЛС	4,760,843	2,407,100	1.67	50.56
3.	Буџети на Фондови и здравствени установи	67,601,512	56,255,941	39.09	83.22
	<b>ВКУПНО:</b>	<b>143,907,553</b>	<b>78,362,338</b>	<b>54.45</b>	<b>54.45</b>

Вкупниот процент на опфат на ревизијата во однос на јавната потрошувачка изнесува **54,45%**.

Во оваа анализа не се опфатени јавните претпријатија, Народната банка и други субјекти кои не се корисници на буџетски средства.

За корисниците од Буџетот на РМ опфатот е 27,53% од вкупните расходи/извршено на Буџетот на РМ, за буџетите на ЕЛС опфатот е 50,56% од вкупните расходи/извршено, и за буџетите на фондовите на ниво на РМ и расходите за здравствените установи опфатот е 83,22% од вкупните расходи/извршено.

Опфатот на ревизијата согласно големината на реализирани средства кај ревидираните субјекти може да се види од наредниот графички приказ.



Ревизијата на годишната сметка на Буџетот на РМ е извршена во месеците јануари и февруари 2006 година и истата ќе биде опфатена во рамките на Годишниот извештај за 2006 година.

Со Законот за државната ревизија е утврдено дека за субјектите кои не се опфатени со задолжителни ревизии секоја година, ревизија треба да се врши периодично, според програма во утврден циклус ревизии, имајќи ги предвид големината и учеството на оваа група субјекти во вкупните јавни расходи, стекнатите искуства за состојбите и карактерот на наодите од претходните ревизии, потенцијалниот ризик и проценките за можните девијации, барањата од страна на собраниските тела и сл.

Најнизок опфат има кај правните субјекти - единки-корисници на Буџетот, а кај кои и надлежните министерства не вршат или делумно вршат внатрешна ревизија зависно од нивото на развој, обезбеденост и степен на обученост на ревизорски кадар во нивните единици за внатрешна ревизија или друг вид надзор.

Зголемувањето на бројот на државни ревизори е неминовно и во наредните години заради остварувањето на целите на државната ревизија согласно Стратегијата за развој на државната ревизија и на ДЗР во периодот 2005-2009 година. Тоа ќе овозможи опфатот на извршените ревизии да се зголеми, а со тоа се избегнува дезавуирањето на улогата и значењето на ревизијата како функција дадена со Законот за државната ревизија.

#### 1.4. Издадени извештаи, ревизорско мислење и известување

Изразените мислења на државната ревизија во ревизорските извештаи се дефинирани врз основа на наодите и согласно со ревизорските стандарди на ИНТОСАИ за вршење државна ревизија. Тие се однесуваат на вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи на субјектите - предмет на ревизија, како и на примената на законската регулатива и наменската употреба на јавните средства.

#### **Ревизорско мислење за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи на субјектите**

Заради согледување на трендовите на изразените мислења во ревизорските извештаи во следниот преглед се дадени мислењата по видови и по години.

#### **Преглед на видови на мислења на овластените државни ревизори изразени во Конечните ревизорски извештаи за ревидираните финансиски извештаи дадени по години**

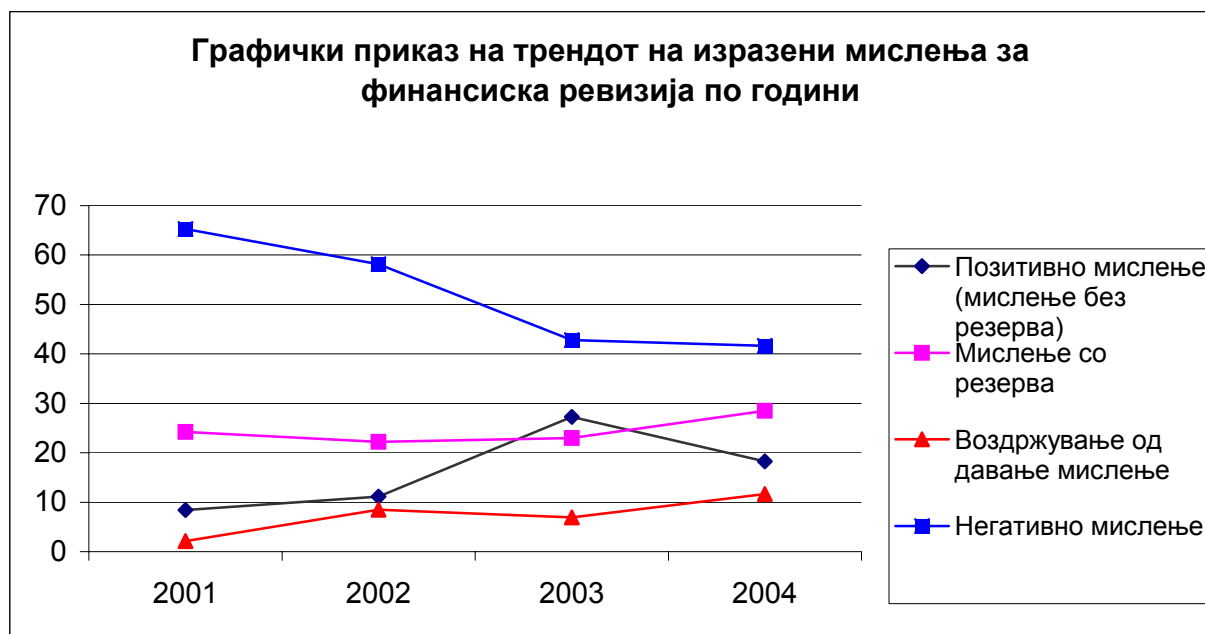
Ревизорско мислење	број на ревизорски извештаи-финансиска ревизија				Структура во %			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
<b>Ревизорско мислење за финансиските извештаи</b>								
Позитивно мислење (безрезервно мислење)	8	17	51	25	8,42	11,11	27,27	18,25
Мислење со резерва	23	34	43	39	24,21	22,22	22,99	28,47
Воздржување од давање мислење	2	13	13	16	2,11	8,50	6,95	11,68
Негативно мислење	62	89	80	57	65,26	58,17	42,79	41,60
<b>Вкупно</b>	<b>95</b>	<b>153</b>	<b>187</b>	<b>137</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Субјекти без финансиски извештаи		1	3					
<b>Вкупно</b>	<b>95</b>	<b>154</b>	<b>190</b>	<b>137</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Презентираните мислења во овој Годишен извештај на ДЗР овозможуваат да се извлече прелиминарна оценка за објективноста и вистинитоста на финансиските извештаи од употребата на јавните средства во државниот и во јавниот сектор.

Обемот и структурата на субјектите кај кои е извршена државна ревизија обезбедуваат основа за општа оценка за објективноста на финансиските извештаи и релативно е задоволителен за оваа фаза од развојот на Државниот завод за ревизија.

Според презентираниите податоци:

- во 18,25% од извршените ревизии државната ревизија изразила позитивно мислење во однос на објективноста и реалноста на презентираниите финансиски извештаи. Во однос на учеството на оваа категорија во претходната година, нивото покажува намалување на оваа категорија за 9,02 процентни поени што претставува негативен тренд.
- во 28,47% од реализираните ревизии државната ревизија има изразено мислење со резерва во однос на финансиските извештаи. Учеството на оваа категорија мислења во однос на учеството во претходната година бележи пораст од 5,48 процентни поени, што претставува негативен тренд.
- во 11,68% од извршените ревизии државната ревизија не изразила мислење за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи, што претставува пораст во однос на минатата година за 4,73 процентни поени, што претставува негативен тренд.
- во 41,60% од извршените ревизии државната ревизија има изразено негативно мислење во однос на објективноста и реалноста на презентираниите финансиски извештаи и нивото на учеството бележи опаѓање за 1,19 процентни поени во однос на нивото во претходната година што претставува подобрување и позитивен тренд.



Врз основа на презентираниите податоци во прегледот, структурата на видот на оценката, односно структурата на глобално изразените мислења континуирано се менува во позитивна насока. Имено, анализата на изразените ревизорски мислења за ревизорските извештаи за 2001, 2002 и 2003 година укажува на зголемување на учеството на позитивното мислење од 8,42% во 2001 година, на 11,11% во 2002 година, до 27,27% во 2003 година но во 2004 година бележи намалување на позитивното мислење на 18,25%

за сметка на кои е зголемено учеството на мислењето со резерва од 28,47% за разлика од 2003 година кога изнесува 22,99%.

Притоа, изразувањето на негативното мислење во структурата во 2001 година учествуваше со 65,26%, во 2002 година со 58,17%, во 2003 опадна на 42,78% и во 2004 опадна на 41,60% што претставува позитивен тренд.

### **Ревизорско мислење за наменско и законско користење на средства**

Изразените мислења за наменско и законско користење на средствата во издадените Конечни ревизорски извештаи во 2005 година се следните:

#### **Ревизорско мислење за наменско и законско користење на средства**

<b>Мислење</b>	<b>Број на ревизорски извештаи</b>	<b>Структура во %</b>
Позитивно мислење (мислење без резерва)	36	26,28
Мислење со резерва	40	29,20
Воздржување од давање мислење	8	5,84
Негативно мислење	53	38,68
<b>Вкупно</b>	<b>137</b>	<b>100,00</b>

### **1.5. Забелешки и приговори по ревизорските извештаи/финансиска ревизија**

Од вкупно 137 претходни ревизорски извештаи/финансиска ревизија доставени на правните субјекти, добиени се забелешки на 54 извештаи, што претставува 39,42% од вкупниот број извештаи наспроти состојбата искажана во претходната година кога за секој втор извештај се добиени забелешки (50% од вкупниот број на извештаи издадени во 2004 година).

Од вкупниот број на добиени забелешки (54), целосно се прифатени забелешките на 2 извештаи, за 28 извештаи делумно се прифатени, а за 24 извештаи забелешките не се прифатени поради неоснованост.

На конечните ревизорски извештаи/финансиска ревизија доставени на правните субјекти во 2005 година, добиени се приговори на 15 извештаи, што претставува 10,94% од издадените извештаи (во претходната година добиени се приговори на 30 конечни извештаи или 15,78% од вкупниот број на извештаи издадени во 2004 година).

## 2. АНАЛИЗА НА НАОДИТЕ ОД ИЗВРШЕНИТЕ РЕВИЗИИ

### 2.1. Анализа на наодите од финансиската ревизија

Согласно утврдената политика за известување на ДЗР, доколку се утврдат неправилности, незаконитости и други констатации утврдени со постапките на ревизијата а кои имаат влијание врз искажаните состојби во финансиските извештаи и врз законското и наменското користење на средствата, ревизорот треба да ги обелодени и на соодветен начин да ги прикаже во ревизорскиот извештај.

Наодите во ревизорските извештаи се систематизирани по видови, и тоа:

1. Неправилна примена на акти,
2. Неправилна примена на сметководствени политики и начела,
3. Неправилности во искажувањето на приходите и расходите,
4. Неправилности во искажувањето на позициите од Билансот на состојба,
5. Направени расходи без претходно обезбедени средства со буџет/финансов план и спротивно на законските прописи, и
6. Неприменување на постапките од Законот за јавни набавки.

За потребите на овој Годишен извештај и за добивање на глобални заклучоци, направено е систематизирање на наодите по видови дадени во прилозите во Анекс 2 на овој извештај.

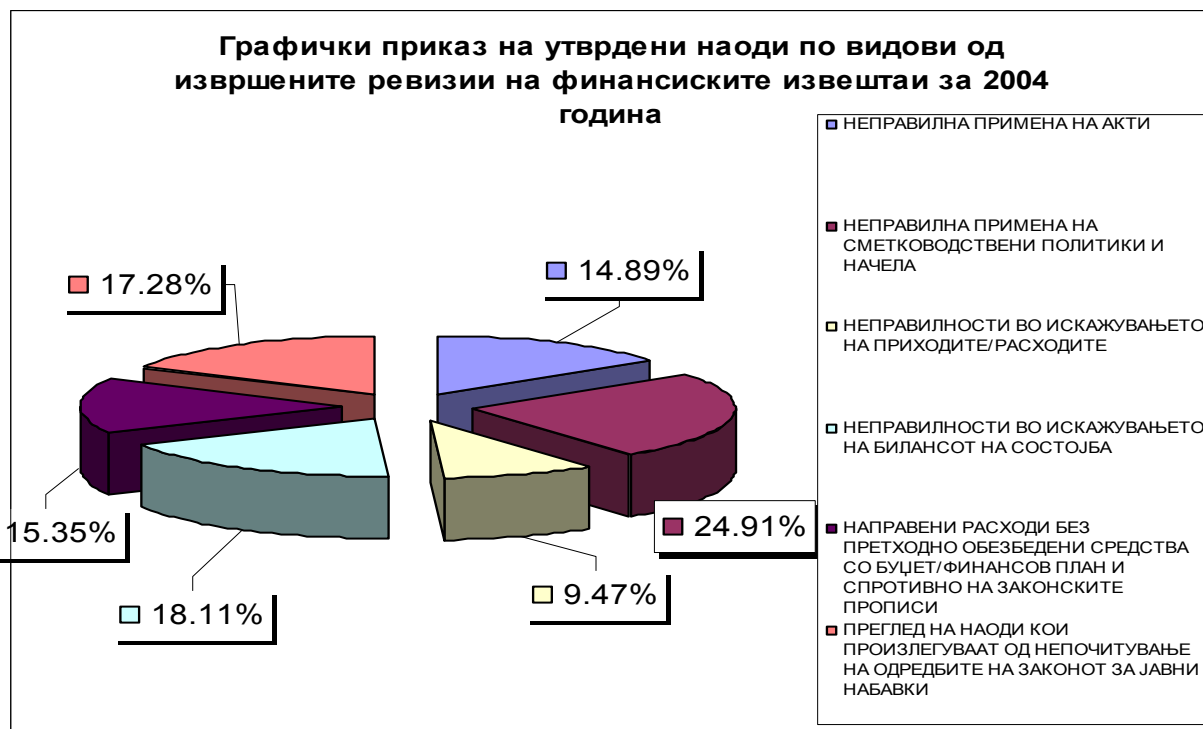
#### 2.1.1. Анализа на наодите од ревизија на финансиски извештаи за 2004 година

Во овој дел се врши анализа на бројот на констатираните наоди по видови во 131 ревизорски извештај од извршена ревизија на финансиските извештаи за 2004 година.

Подолу е даден рекапитулар на наоди по видови кои се прикажани по извештаи/ субјекти во прилозите од Анекс 2 на овој извештај.

#### РЕКАПИТУЛАР НА НАОДИ ПО ВИДОВИ И БРОЈ НА РЕВИЗОРСКИ ИЗВЕШТАИ ВО КОИ СЕ КОНСТАТИРАНИ НАОДИТЕ ПО ВИДОВИ

Прилози од Анекс 2/ реден број	Вид на наоди	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди	Број на ревизорски извештаи во кои е констатирана неправилноста	% учество во вкупен број на ревизорски извештаи
1	2	3	4	5	6 (кол.5/131 извештај)
1	Неправилна примена на акти	162	14.89	83	63,36
2	Неправилна примена на сметководствени политики и начела	271	24.91	98	74.80
3	Неправилности во искажувањето на приходите и расходите	103	9.47	67	51.14
4	Неправилности во искажувањето на позициите од Билансот на состојба	197	18.11	75	57.25
5	Направени расходи без претходно обезбедени средства со буџет/финансов план и спротивно на законските прописи	167	15.35	81	61.83
6	Непочитување на одредбите од Законот за јавни набавки	188	17.28	72	54.96
	<b>Вкупно се:</b>	<b>1,088</b>	<b>100.00%</b>	<b>/</b>	<b>/</b>



Според податоците, прикажаните во табеларните прегледи за бројот на наоди по видови и бројот на ревизорски извештаи во кои истите се констатирани, може да се заклучи дека најголемо учество во вкупните наоди се констатираните неправилности во однос на примената на сметководствените политики и начела, кои во вкупниот број на утврдени наоди учествуваат со 24,91% а се констатирани во 74,80% од вкупниот број (131) на издадени ревизорски извештаи за извршена ревизија на финансиски извештаи за 2004 година. Истото укажува на неуредно и неажурно водење на сметководствената евиденција и непочитување на одредбите од Законот за сметководство на буџети и буџетски корисници, Законот за трговски друштва и Меѓународните сметководствени стандарди.

### 1) Неправилна примена на акти

Актите ја регулираат правната рамка за работењето на субјектот. Притоа се утврдуваат организацијата и делокругот на работењето, процедурите и постапките, меѓусебните права и обврски во односите внатре во субјектот и во односите со коминентите, а се со цел почитување на законските прописи и функционирање во согласност со истите.

Подолу е даден преглед на утврдени наоди по видови во ревизорските извештаи кои се однесуваат на неправилна примена на акти.

ред. број	ВИД НА НАОДИ	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди
1	2	3	4
1	Неносење на интерни акти со кои се регулира работењето на субјектот	35	21,60
2	Недонесување на планови и програми	17	10,49
3	Непочитување на интерните акти и постојната законска регулатива	34	20,99
4	Неусогласеност на интерните акти со важечката законска регулатива	29	17,90
5	Неправилности во однос на планирањето и извршувањето на буџетот (неправилно изготвување на буџетот, недонесување на буџет, недонесување на критериуми за распределба на средства)	14	8,64
6	Неусвоена годишна сметка од надлежен орган/недоставена годишна сметка до надлежен орган	10	6,17
7	Склучување договори без анализа за економската оправданост на истиот/неповолно склучени договори	11	6,79
8	Продажба на побарувања од правни лица (одобрување на дисконти повисоки од пропишаните)	1	0,62
9	Деловни активности по датумот утврден со законот за престанок на работа на субјектот (ненавремено преземени мерки од Владата на РМ)	1	0,62
10	Невоведен фискален систем за регистрација на готовинските плаќања	2	1,23
11	Незаконско работење преку сметка на друго правно лице	1	0,62
12	Исплата на регрес за годишен одмор и надомест за хранарина во бонови	1	0,62
13	Задолжување без согласност од надлежен орган	4	2,47
14	Неприменување на постапките за лицитација при продажба/отуѓување и закуп на недвижни средства	2	1,23
	<b>ВКУПНО:</b>	<b>162</b>	<b>100,00</b>

Неправилностите во однос на примената на актите и законските прописи се констатирани во 83 ревизорски извештаи кои претставуваат 63,36% од вкупно извршените ревизии.

Најголемо учество во овој вид на констатирани неправилности (60,49%) е недонесување на интерни акти со кои се регулира работењето на субјектот (21,60%), непочитување на интерните акти и постојната законска регулатива (20,99%) и неусогласеност на интерните акти со важечката законска регулатива (17,90%).

Од посебно значење се и наодите кои се однесуваат на склучување на договори без анализа за економската оправданост во износ од 732.006 илјади денари<sup>1</sup>, одобрување на дисконти повисоки од пропишаните и неприменување на постапките за лицитација при продажба/отуѓување и закуп на недвижни средства прикажани во Анекс 2 Прилог 1 од овој извештај.

За одбележување е и фактот дека еден правен субјект поради блокирана сметка работи преку сметка на друго правно лице. Овластениот државен ревизор истото веќе го констатирал во ревизорскиот извештај од претходната ревизија.

<sup>1</sup> Констатирани во 11 ревизорски извештаи од кои во 2 ревизорски извештаи ревизорите не беа во можност да го квантифициваат износот

## 2) Неправилна примена на сметководствени политики и начела

Сметководствените начела и политики се утврдени со позитивните законски прописи во Република Македонија, како и со интерните акти донесени од субјектите и тие го регулираат нивното финансиско и сметководствено работење.

Во следниот преглед дадени се утврдените неправилности кои се однесуваат на неправилна примена на сметководствената политика и начела.

ред. број	ВИД НА НАОДИ	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди
1	2	3	4
1	Неуредно и неажурно сметководство	33	12,18
2	Невоспоставен систем на редовна внатрешна сметководствена/финансиска контрола	29	10,70
3	Неправилности утврдени кај пописот на средствата, побарувањата и обврските (неизвршен, нецелосно извршен попис, неусогласена сметководствена со фактичка состојба)	58	21,40
4	Неприменување на сметководственото начело на парично искажување во пресметковниот период (нереално пренесени состојби на салда од минати години, неусогласен вишок на приходи со парични средства, неусогласени сметки)	28	10,33
5	Неправилности при евидентирање на залихите (невоспоставена сметководствена политика за вреднување на залихите, невоспоставена материјална евиденција, неправилно евидентирање и вреднување)	42	15,50
6	Непреземени активности за наплата на побарувања	27	9,96
7	Неостварени планираните приходи од Буџетот на РМ/ФЗОМ за програмите за здравствена заштита	2	0,74
8	Неправилности во благајничкото работење (благајничките извештаи не се изготвуваат редовно, исплатите од благајна се врз основа на нецелосна поткрепувачка документација, неправилно евидентирање на авансите, недонесен благајнички максимум)	29	10,70
9	Неправилности во наплатата на приходи	3	1,11
10	Неправилна интерна пресметка на платите	3	1,11
11	Неплаќање на обврските за даноци и придонеси	9	3,32
12	Неуплатена партиципација која претставува приход на Фондот за здравствено осигурување	3	1,11
13	Отворена сметка без согласност од МФ/надлежен орган/надвор од главната книга трезорот	3	1,11
14	Невоспоставен механизам за наплата на средства по кредити/ необезбедени инструменти за наплата	2	0,74
	<b>ВКУПНО:</b>	<b>271</b>	<b>100,00</b>

Неправилностите во однос на сметководствени политики и начела се најзачестен вид на наоди и истите се констатирани во 98 ревизорски извештаи кои претставуваат 74,80% од вкупно извршените ревизии.

Со 80,81% учествуваат констатитраните неправилности утврдени кај пописот на средствата, побарувањата и обврските, неправилности при евидентирање на залихите, неуредно и неажурно сметководство, неправилности во благајничкото работење, неприменување на сметководственото начело на парично искажување во



пресметковниот период и невоспоставен систем на редовна внатрешна сметководствена/финансиска контрола.

Од посебно значење се наодите кои се однесуваат на неправилностите во наплатата на приходите и отворените сметки без согласност од надлежен орган.

Исто така, треба да се нагласи дека поради неподмирени обврски за даноци и придонеси во Буџетот на РМ помалку се уплатени 278.158 илјади денари, а поради непревземени активности за наплата на доспеани побарувања, останува за наплата износ од 37.966.482 илјади денари од кои 94,69 % се констатирани кај еден ревидиран субјект (Анекс 2, Прилог 2 од овој извештај).

### 3) Неправилности во искажувањето на приходите/расходите

Неправилностите во искажувањето на приходите/расходите влијаат на реалноста и објективноста на искажаните приходи и расходи по видови и резултатот од работењето во Билансот на приходи и расходи/Билансот на успех.

При извршените ревизии на финансиските извештаи за 2004 година утврдени се следните неправилности во искажувањето на приходите/расходите.

ред. број	ВИД НА НАОДИ	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди
1	2	3	4
1	Неправилно евидентирање на расходите спротивно на Правилникот за содржината на одделните сметки во сметковниот план за буџетите и буџетските корисници	25	24,27
2	Неправилно евидентирање на приходите спротивно на Правилникот за содржината на одделните сметки во сметковниот план за буџетите и буџетските корисници	2	1,94
3	Неправилно евидентирани приходи/повеќе-помалку евидентирани приходи	20	19,42
4	Исплатени средства директно од сметката на буџетот	7	6,80
5	Исплата на пренесени обврски од минати години кои не се сметководствено евидентирани	7	6,80
6	Неправилно спроведување и евидентирање на цесиите и асигнациите	13	12,62
7	Реализирани приходи без законска основа	3	2,91
8	Наплата на јавни приходи/ наплата на приходи на Буџетот на РМ	11	10,68
9	Ревизијата не можеше да се увери во реалноста и објективноста на дел од направените трошоци	15	14,56
	<b>ВКУПНО:</b>	<b>103</b>	<b>100,00</b>

Неправилностите во искажувањето на приходите/расходите се јавуваат кај секој втор ревидиран финансиски извештај, односно констатирани се во 67 ревизорски извештаи од вкупно 131.

Најголемиот број на неправилности (43,69%) се однесуваат на непочитување на Правилникот за содржината на одделните сметки во сметковниот план за буџетите и буџетските корисници и неправилно евидентирани приходи.

При ревизиите утврдено е незаконска наплата на јавни приходи на сметките на ревидираните субјекти со што во Буџетот на РМ помалку се уплатени 264.889 илјади денари.

Ревизијата не можеше да се увери во реалноста и објективноста на дел од направените расходи во износ од 560.213 илјади денари од кои 78,5% се констатирани кај еден ревидиран субјект.

Неправилно спроведување и евидентирање на цесиите и асигнациите е констатирано кај единиците на локална самоуправа во вкупен износ од 149.501 илјади денари.

#### 4) Неpravилности во искажувањето на Билансот на состојба

Цел на ревизијата на финансиските извештаи е да овозможи ревизорот да изрази мислење дали финансиските извештаи вистинито и објективно ја искажуваат финансиската положба во согласност со важечката законска регулатива. Неpravилностите во искажувањето на позициите од Билансот на состојба влијаат на вистинитоста и објективноста на искажаната состојба.

Во ревизорските извештаи констатирани се следните неправилности во искажувањето на позициите од Билансот на состојба:

ред. број	ВИД НА НАОДИ	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди
1	2	3	4
1	Неевидентирање на нематеријални, материјалните средства или материјални средства во подготовка	35	17,77
2	Неправилно вреднување на материјалните добра и природни богатства	8	4,06
3	Необезбедена документација за имотна сопственост	27	13,71
4	Недоследности при пресметката на амортизација (непресметана, неправилно пресметана или неевидентирани амортизација)	20	10,15
5	Неевидентирање на неизмирени обврски	33	16,75
6	Евидентирани промени во билансните позиции без веродостојна документација	13	6,60
7	Неправилности при изготвување на Билансот на состојба	8	4,06
8	Неусогласеност на состојбите на побарувањата и обврските со коминтентите на ден 31.12.2004/ Неусогласеност на конфирмациите со состојбите на побарувањата и обврските искажани во БС	12	6,09
9	Средствата на крајот на годината не се вратени од сметката на Органот на сметката на Буџетот на општината	10	5,08
10	Неправилно евидентирање на дадени позајмици, аванси, вложувања во хартии од вредност	9	4,57
11	Неевидентирани побарувања	11	5,58
12	Евидентирани туѓи материјални средства и средства вон употреба	2	1,02
13	Искажани побарувања за извршени исплати без обезбедена согласност од оснивачот	1	0,51
14	Преценети долгорочни обврски и капитал, потценети Пасивни временски разграничувања	2	1,02
15	Нереално искажани побарувања /билансна- вонбилансна евиденција/	3	1,52
16	Неевидентирани сомнителни и спорни побарувања од фирми во стечај и ликвидација	3	1,52
	<b>ВКУПНО:</b>	<b>197</b>	<b>100,00</b>

Неправилностите во искажувањето на позициите од Билансот на состојба се констатирани во 75 ревизорски извештаи што претставува 57,25% од вкупниот број на ревизорски извештаи.

Најзначајни неправилности констатирани во искажувањето на позициите од Билансот на состојба се однесуваат на неевидентирање на нематеријални, материјалните средства или материјални средства во подготовка во износ од 942.161 илјада денари, неевидентирани обврски во износ од 310.205 илјади денари и неевидентирани побарувања во износ од 99.770 илјади денари.

Констатирани се и неправилности при евидентирање на заемите, авансите и позајмувањата, нереално искажани побарувања и неусогласеност на состојбата евидентирана на позициите од Билансот на состојба со коминтентите.

Наодите во врска со необезбедена документација за имотна сопственост се утврдени во 27 извештаи од кои 17 се однесуваат на единиците на локалната самоуправа.

Врз основа на досегашните согледувања на ревизијата е констатирано дека на ниво на Република Македонија за вредноста на материјалните и нематеријалните средства, како и за капиталот, не можат да се изведат оценки за вкупната вредност. Причина за наведеното е непостоење на точна сметководствена евиденција за материјалните и нематеријалните средства кај голем број субјекти, на што упатуваат и констатираните наоди. Посебно е забележителна појавата кај единките корисници кај кои на сметката на средствата и капиталот не се евидентира зголемувањето на вредноста за извршените инвестициски вложувања во објекти и опрема, со што податоците во голема мера не ја даваат вистинската слика на вредноста на средствата што и припаѓаат на Република Македонија.

## 5) Направени расходи без претходно обезбедени средства со буџет/финансов план и спротивно на законските прописи

Неправилностите искажани во однос на трошењето на средства без да бидат истите предвидени со финансиски план, без утврдена намена и трошење на средства спротивно на законските прописи спаѓаат во категоријата на ненамеско и незаконско трошење на средства, прикажани по видови во следниов преглед:

ред. број	ВИД НА НАОДИ	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди
1	2	3	4
1	Исплатени средства по Договори за дело/вршење на услуги спротивно на законските прописи	17	10,18
2	Исплатени средства над утврдените со Договор/ без склучен Договор/Анекс кон Договор	8	4,79
3	Побарувања од јавните здравствени установи за авансирани средства за здравствени услуги без договорна основа (исплатени средства за основни трошоци за функционирање на јавните здравствени установи над обемот на извршени здравствени услуги)	2	1,20
4	Превземени обврски/потрошени средства за кои не се обезбедени средства со Буџетот/финансискиот план	31	18,56
5	Неосновано исплатени плати и надоместоци	44	26,35
6	Неосновано исплатени средства за специјализација на вработени за кои не е утврдена потреба од дополнително образование	3	1,80
7	Двапати искажани расходи по ист основ	5	2,99
8	Исплатени трошоци за мобилни телефони над утврдениот лимит	6	3,59
9	Неосновано исплатени средства за спонзорства и репрезентација -над утврденото право	5	2,99
10	Исплатени средства на вработените(награда) без законска основа	4	2,40
11	Исплатени средства без основа и веродостојна документација	41	24,55
12	Нерационално и неекономично потрошени средства од минат период	1	0,60
	<b>ВКУПНО:</b>	<b>167</b>	<b>100,00</b>

Направените расходи без претходно обезбедени средства со буџет/финансов план и спротивно на законските прописи се констатирани во 81 ревизорски извештај што претставува 61,83% од вкупниот број на ревизорски извештаи.

Најголемиот број на неправилности (80,24%) се однесуваат на исплатени средства по договори за дело во износ од 87.876 илјади денари, превземени обврски/потрошени средства за кои не се обезбедени средства со Буџетот/финансискиот план во вкупен износ од 6.850.452 илјади денари, неосновано исплатени плати и надоместоци во износ од 127.007 илјади денари и исплатени средства без основ и веродостојна документација во износ од 399.352 илјади денари.

При ревизијата на финансиските извештаи за 2004 година констатирани се нерационално и неекономично исплатени средства во износ од 36.269 илјади денари кои се однесуваат на исплатени средства во минат период (1996 година) за набавка на опрема која не е ставена во функција заради неизвршени дополнителни инвестирања во архитектонско-градежни работи.

## 6) Непочитување на одредбите од Законот за јавни набавки

Јавните набавки се важни за ефикасно користење на јавните средства. Државните институции треба да ги реализираат јавните набавки со цел подобрување на квалитетот на услугите кои се пружаат на граѓаните. Ефективните набавки зависат и од доброто расудување на менаџментот и обученоста на државните службеници .

Законот за јавните набавки претставува основен критериум за ревизија на јавните набавки.

Констатираните неправилности кои произлегуваат од непочитување на одредбите од Законот за јавни набавки се наведени во следниот преглед:

ред. број	ВИД НА НАОДИ	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди
1	2	3	4
1	Неспроведени постапки за јавни набавки	65	34,57
2	Недонесен план за јавна набавка	25	13,30
3	Недонесена одлука за потреба од јавни набавки	6	3,19
4	Неводење на посебна евиденција за набавки од мала вредност	19	10,11
5	Неводење регистар за постапките за јавните набавки	6	3,19
6	Извршување на групни набавки без претходно склучен договор за извршување на групна набавка	4	2,13
7	Набавки над договорена вредност / неследење на реализацијата на договорите	7	3,72
8	Недонесен интерен акт за регулирање на начинот на набавките од мала вредност	32	17,02
9	Недоследно спроведување на пропишаните постапки	18	9,57
10	Делење на набавките	6	3,19
	<b>ВКУПНО :</b>	<b>188</b>	<b>100,00</b>

Од вкупно 131 извршени ревизии во текот на 2005 година, при 72 ревизии е констатирано непочитување на одредбите од Законот за јавни набавки (**55%** од вкупно издадени ревизорски извештаи) односно се јавуваат кај секој втор ревидиран субјект.

Во 34,57% од случаите е констатирано неспроведување на постапките за јавни набавки во износ од **625.237 илјади денари** и кај 9,57% од случаите недоследно е спроведена пропишаната постапка чија вредност изнесува **705.577 илјади денари**.

Недонесување на план за јавни набавки е констатирано во 25 ревизорски извештаи, неводење на посебна евиденција за набавки од мала вредност во 19 ревизорски извештаи и недонесен интерен акт за регулирање на начинот на набавките од мала вредност во 32 ревизорски извештаи.

Непридржувањето кон одредбите од Законот за јавни набавки дава основа за сомнеж за можна корупција, измами и проневера на државните средства.

### 2.1.2. Анализа на наодите од ревизија на побарувања и обврски со состојба на ден 30.06.2005 година-ФЗОМ и здравствени установи

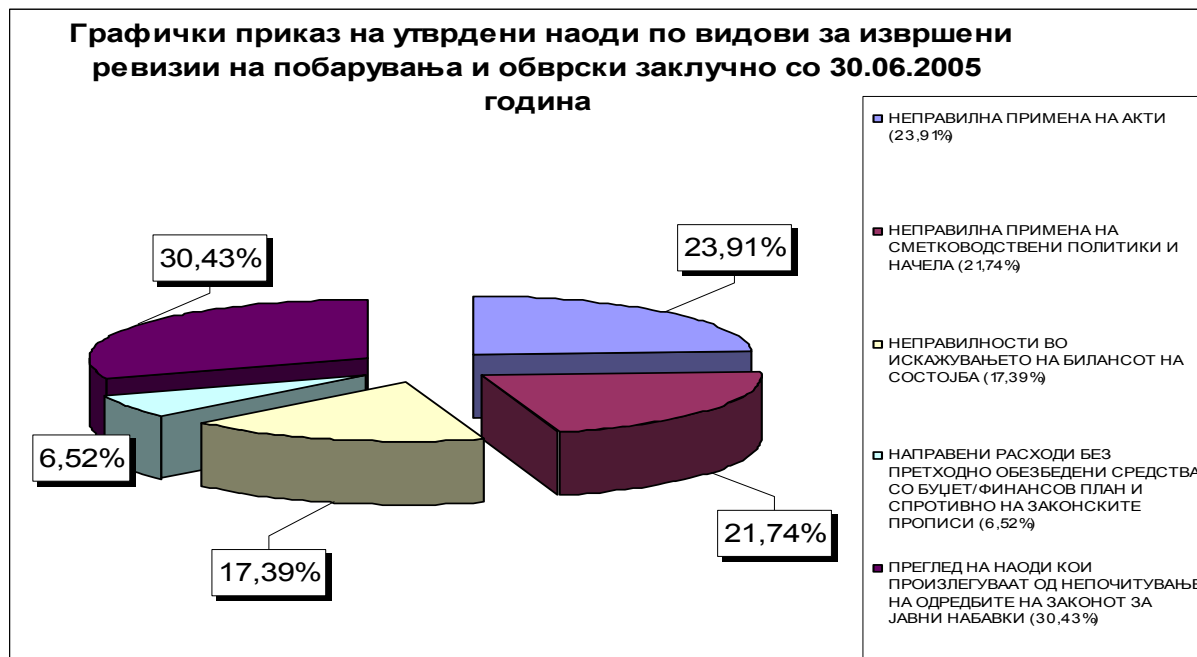
Во текот на 2005 година извршена е ревизија на побарувањата и обврските со состојба на ден 30.06.2005 година на Фондот за здравствено осигурување на Македонија и петте најголеми здравствени установи (Клиничкиот центар Скопје, Здравствен дом Скопје, МЦ Куманово, МЦ Тетово, МЦ Битола).

Притоа се утврдени неправилности кои во најголем број се јавуваат кај сите ревидирани субјекти. Наодите по видови и извештаи се прикажани во Анексот 2 од овој извештај (Прилози од 7 до 11).

Анализата на констатираните неправилности/наоди по видови за овој вид на финансиска ревизија е дадена во следниот преглед:

**РЕКАПИТУЛАР НА НАОДИ**  
за ревизија на побарувања и обврски заклучно со 30.06.2005 година-здравство

ред. број	ВИД НА НАОДИ	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди
1	2	3	4
1	Неправилна примена на акти	22	23,91
2	Неправилна примена на сметководствени политики и начела	20	21,74
3	Неправилности во искажувањето на Билансот на состојба	16	17,39
4	Направени расходи без претходно обезбедени средства со буџет/финансов план и спротивно на законските прописи	6	6,52
5	Преглед на наоди кои произлегуваат од непочитување на одредбите на Законот за јавни набавки	28	30,43
<b>ВКУПНО НАОДИ:</b>		<b>92</b>	<b>100,00</b>



Со ревизијата на побарувањата и обврските со состојба на 30.06.2005 година ревизорите оценија висок ризик од нереално прикажување на побарувањата и обврските од меѓусебните односи на Фондот со здравствените установи од причини што целокупното финансирање не се заснова на договорна основа, нема утврдена рамка за контрола на трошењето на средствата, евидентирањето на сметководствените документи се врши според комбиниран метод на евиденција, нередовно се врши усогласување на состојбите и од евиденцијата на побарувањата и обврските неможе да се утврди старосната структура на истите.

Финансиската значајност на побарувањата и обврските е оценета како висока и ризикот за добро управување е оценет како висок.

## 1) Неправилна примена на акти

ред. број	ВИД НА НАОДИ	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди
1	2	3	4
1	Неусогласеност на интерните акти со важечката законска регулатива	4	18,18
2	Непостоење на интерни акти со кои се регулира работењето на субјектот/ непостоење на интерни контроли	6	27,27
3	Непочитување на интерните акти	3	13,64
4	Непостоење на договори за начинот на плаќање на здравствени услуги односно не е регулиран начинот на финансирање на јавните здравствени установи	6	27,27
5	Ненаплатена/неуплатена партиципација која претставува приход на Фондот за здравствено осигурување	3	13,64
6	Неостварени планираните приходи од Буџетот на РМ за програмите за здравствена заштита/несклучени договори со ФЗОМ за регулирање на меѓусебните односи по програмите за здравствена заштита	6	27,27
	<b>Вкупно:</b>	<b>22</b>	<b>100,00</b>

Непостоење на договори за начинот на плаќање на здравствени услуги односно нерегулиран начин на финансирање на јавните здравствени установи е констатирано во сите 6 извршени ревизии.

## 2) Неправилна примена на сметководствена политика и начела

ред. број	ВИД НА НАОДИ	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди
1	2	3	4
1	Неспроведен попис на побарувања и обврски согласно законските прописи	3	15,00
2	Непревземни правни мерки за наплата на побарувања од земјата и странство	6	30,00
3	Невоспоставен хронологија на настаните во сметководствената евиденција/неуредно и неажурно сметководство	3	15,00
4	Невоспоставена внатрешна контрола на договорите склучени за дел од здравствените услуги	3	15,00
5	Неприменување на сметководственото начело на парично искажување во тековниот период/ неусогласени состојби на салда од минати години	5	25,00
	<b>Вкупно:</b>	<b>20</b>	<b>100,00</b>

Непревземени правни мерки за наплата на побарувања од земјата и странство учествуваат со 30% во вкупните наоди односно не се превземени правни мерки за наплата на побарувања во износ од 399.579 илјади денари.

### 3) Неправилности во исказувањето на Билансот на состојба

ред. број	ВИД НА НАОДИ	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди
1	2	3	4
1	Побарувања од јавните здравствени установи за авансирани средства за здравствени услуги без договорна основа (исплатени средства за основни трошоци за функционирање на јавните здравствени установи над обемот на извршени здравствени услуги)	2	12,50
2	Неусогласеност на состојбите на побарувањата и обврските со коминтентите на ден 30.06.2005	6	37,50
3	Неможност од утврдување на старосната структура на побарувањата/обврските поради устроениот начин на евиденција, а со тоа немање на увид во фактичката состојба	2	12,50
4	Неправилно искажани побарувања од Билансот на состојба	3	18,75
5	Неправилно искажани обврски од Билансот на состојба/неусогласени почетни состојби	3	18,75
	<b>Вкупно:</b>	<b>16</b>	<b>100.00</b>

Неусогласеноста на состојбите на побарувањата и обврските со коминтентите на 30.06.2005 година учествува со највисок процент (37,50%) во овој вид на наоди.

Важно е да се напомене дека Фондот за здравствено осигурување во тековната година и во минатите години исплатувал средства на здравствените установи за нивно редовно функционирање без разлика дали истите извршиле или неизвршиле здравствени услуги. Притоа ФЗОМ побарува по оваа основа од здравствените установи износ од 3.146.832 илјади денари.

### 4) Направени расходи без претходно обезбедени средства со буџет/финансов план и спротивно на законските прописи

ред. број	ВИД НА НАОДИ	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди
1	2	3	4
1	Необезбедување на средства за исплата на заостанатите обврски за здравствени услуги (ФЗОМ)/ обврски кон добавувачи (ЈЗУ)	6	100
	<b>Вкупно:</b>	<b>6</b>	<b>100</b>

Со ревизијата на побарувањата и обврските на ден 30.06.2005 година утврдено е дека ФЗОМ односно здравствените установи немаат обезбедено средства за исплата на заостанатите обврски во износ од 4.291.587 илјади денари.

### 5) Преглед на наоди кои произлегуваат од непочитување на одредбите на Законот за јавни набавки

Утврдени се неправилности од аспект на непочитување на одредбите од Законот за јавни набавки односно неправилно спроведување на пропишаните постапки и спроведување на групни набавки без претходно склучени договори помеѓу Фондот за здравствено осигурување на Македонија и здравствените установи и необезбедена контрола на нарачките по количина, вредност и времетраење.



ред. број	ВИД НА НАОДИ	Број на наоди	% учество во вкупен број на наоди
1	2	3	4
1	Неправилности во однос на планирањето на јавните набавки/недонесен план за јавни набавки/ неусогласеност со финансиски план, инвестициона програма	3	10,71
2	Спроведување на групни набавки за дел од потребите на јавните здравствени установи без склучен договор	6	21,43
3	Превземени обврски за лекови и медицински материјали од ФЗОМ по групни набавки за кои не е обезбедена контрола на нарачките по количина, вредност и времетраење	6	21,43
4	Набавки на лекови по договори од минати години / зголемување на вредноста на договорите со анекси спротивно на ЗЈН	3	10,71
5	Недоследно спроведување на пропишаните постапки/ неспроведени постапки за јавни набавки	5	17,86
6	Делење на набавките	3	10,72
7	Необезбедена согласност за набавки со преговарање од Бирото за јавни набавки	1	3,57
8	Набавки без претходно обезбедени средства	1	3,57
	<b>Вкупно:</b>	<b>28</b>	<b>100.00</b>

Во ревизорските извештаи дадени се препораки за воспоставување на договорно финансирање со утврдена рамка согласно законските прописи и интерните акти, развој на процедури за текот на документацијата во работењето на Фондот, пропишување на процедури во комуникацијата со здравствените установи и почитување на одредбите од Законот за јавни набавки.

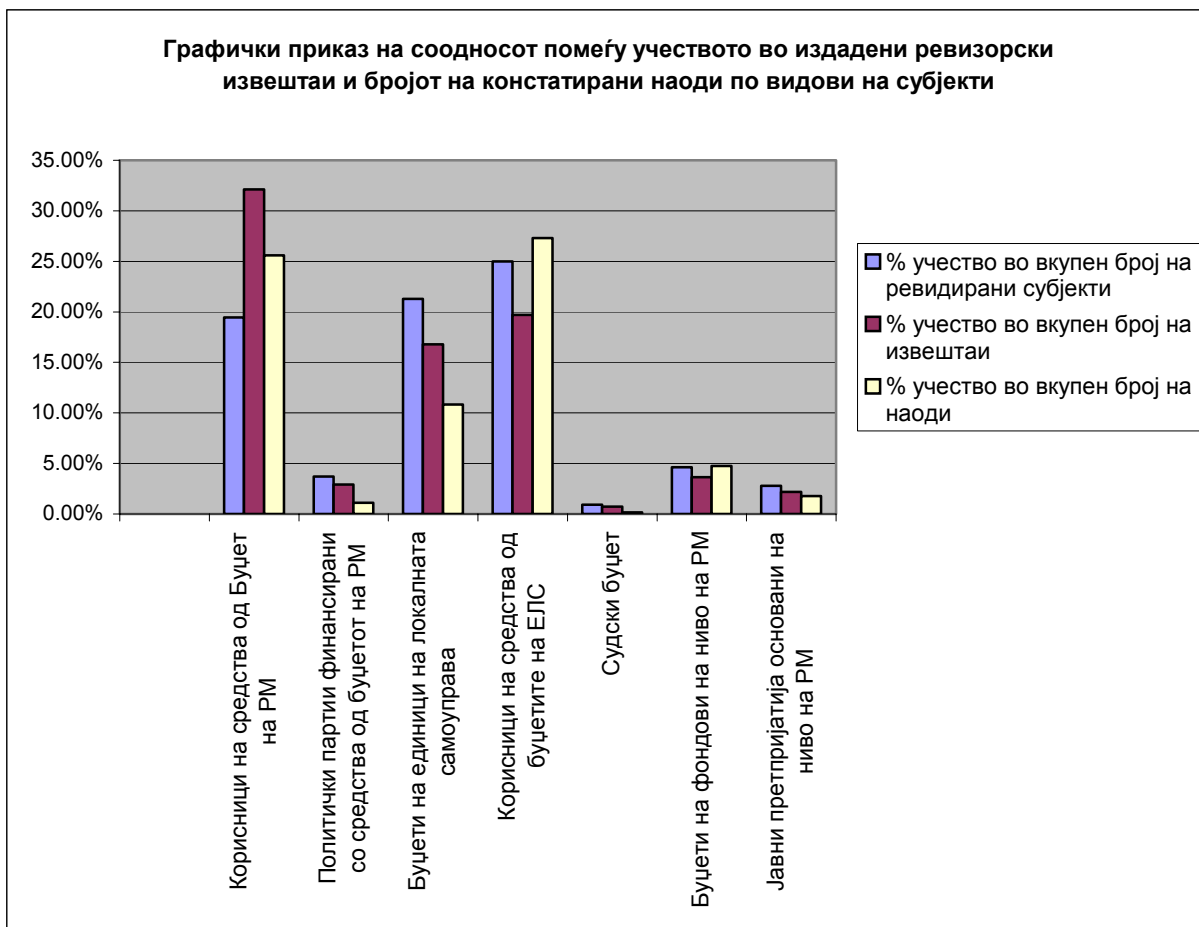
Во текот на 2005 година превземени се мерки и активности за реформа во здравствениот систем при што е донесен Акционен план за Фондот за здравствено осигурување на Македонија. Реализацијата на овие активности ДЗР ќе ја согледа во наредниот период.

### 2.1.3. Резиме од анализата на констатираните наоди по видови на субјекти

Многу значајна е и анализата за соодносот на бројот на ревизиите односно ревизорските извештаи со бројот на наоди по видови на субјекти. Од анализата може да се утврди зачестеноста на наодите по видови на субјекти. Податоците се дадени во Анексот 2 - Прилог 12 од овој извештај.

Во наредниов графички приказ, прикажани се податоци за учество на бројот на наоди констатирани во ревизорските извештаи за извршените ревизии по видови на субјекти споредени со нивното учество во вкупниот број на ревизираните субјекти односно издадени ревизорски извештаи.

**Финансиска ревизија согласно член 5 став 1 од ЗДР  
Задолжителни ревизии**

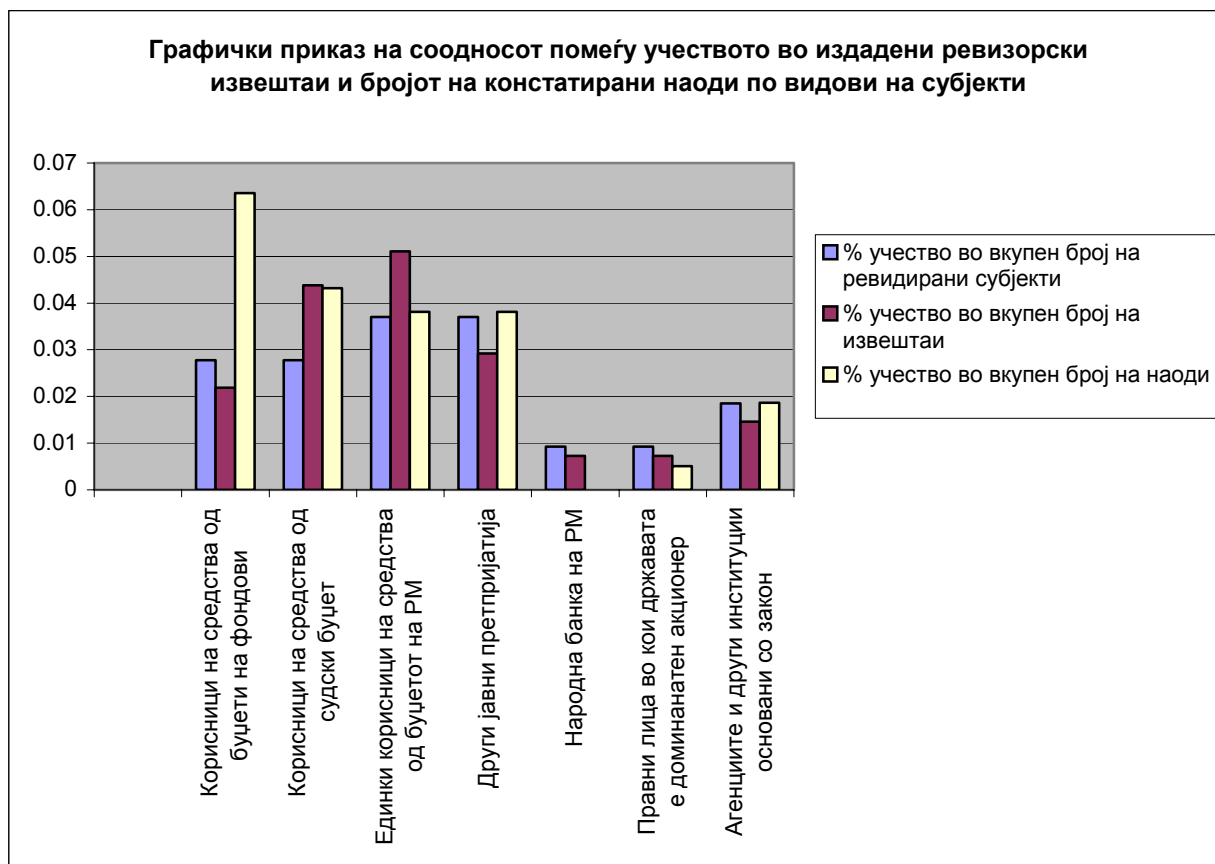


Од графичкиот приказ и податоците дадени во Анексот 2 Прилог 12 од овој извештај, може да се види дека корисниците на ЕЛС, според учеството во вкупниот број на ревидирани субјекти (25%) и вкупниот број на ревизорски извештаи (19,71%), учествува со најголем број на наоди од 27,29 % што го надминува учеството во вкупниот број на извештаи.

Корисниците на средства од Буџетот на РМ исто така учествуваат со 25,59% од вкупниот број на наоди, односно со 32,12 % во вкупниот број на ревизорските извештаи.

Не е за запоставување и фактот дека кај Буџетите на фондовите на РМ учеството во вкупниот број на наоди (4,75%) е повисоко од учеството во вкупниот број на извештаи (3,65%).

**Финансиска ревизија согласно со член 5 став 1 од ЗДР**  
**Програмирани ревизии**



Најголема диспропорција во соодносот помеѓу учеството во вкупниот број на извештаи, споредено со учеството во вкупниот број на наоди, се јавува кај корисниците на средства од буџети на фондови во која категорија спаѓаат јавните здравствени установи, финансирани од буџетот на Фондот за здравствено осигурување на Македонија.

За сите констатирани наоди по видови во ревизорските извештаи дадени се соодветни препораки за нивно отстранување со цел за подобрување на работењето на субјектите, функционирање на интерните контроли, почитување на одредбите од законските прописи и законско и наменско располагање со јавните средства.

Препораките за утврдените системски недостатоци се дадени во точката 2.4. од овој извештај.

## **2.2. Ревизија на успешност**

Од извршените ревизии на успешност издадени се вкупно три извештаи и тоа две ревизии на програми/проекти финансирани со буџетски средства и комбинирано и една ревизија на успешност на проект финансиран од ЕУ.

Во текот на 2005 година предмет на ревизијата на успешност е утврдувањето на економичноста и ефикасноста и на 17-те проекти ,финансирани од средствата остварени од продажбата на Телеком кои ревизии продолжуваат во 2006 година.

### **2.2.1. Министерство за економија на РМ – средства за купување/изградба на лаборатории**

#### **Цел на ревизијата**

1. Дали активноста за обезбедување на деловен простор со функција лаборатории за метрологија во Министерството за економија на РМ се одвива во согласност со насоките дадени од проект менаџерите на проектот SMAQV-а како и во согласност со одредбите дадени во договорот за купување на деловниот простор?

#### **Заклучоци за цел 1:**

Активноста за обезбедување на деловен простор за лаборатории за метрологија во Министерството за економија на РМ - Биро за метрологија се одвива во согласност со насоките дадени од проект менаџерите на проектот SMAQV-а со одредени задоцнувања поради задоволување на критериумите за деловен простор за лаборатории кои ќе ги задоволат европските стандарди од оваа област, задоцнето носење на одлука за купување на соодветен деловен простор од Владата на РМ, како и задоцнето извршување на дополнителните работи кои се однесуваат на адаптација на внатрешноста на просторот согласно препораките дадени од експертите за лаборатории на SMAQV-а. Во текот на 2005 година Министерството за економија на РМ презеде активности за довршување на деловниот простор, обезбеди мислење од стручен независен надзор кој изврши технички преглед на деловниот простор и изврши примопредавање на истиот со што се обезбедени условите за отпочнување на функционирањето на истиот. Преземените активности од страна на Министерството за економија се во функција на создавање услови за задоволување на очекуваните резултати од проектот.

### **2.2.2. Министерство за економија на РМ – средства за купување/изградба на лаборатории и средства за спроведување на кампањата “Сонце на годината“**

#### **Цел на ревизијата**

1. Дали од средствата за купување/изградба на лаборатории од Министерството за економија на РМ се извршени пренамени, прелевања и употреба на средства за реализација на кампањата “Сонце на годината“ во Министерството за економија на РМ?

#### **Заклучок за цел 1:**

Согласно со применетите постапки и методологија, ревизијата не утврди постоење на пренамена, прелевање или употреба на средствата предвидени за купување/изградба на лаборатории со намена за реализација на кампањата “Сонце на годината“ во Министерството за економија на РМ во 2004 и 2005 година.

### **2.2.3. Сојузот на слепите на РМ – Програма ”Фаре/Брај”**

#### **Цели на ревизијата**

#### **Цел 1: Дали Проектот ”Фаре/Брај” ги постигна своите цели?**

##### **Заклучоци за цел 1:**

Предвидените активности во Спогодбата и Договорот се во најголем дел исполнети, односно ревизорите го потврдија постоењето на:

- компјутерска единица за печатење текстови со Брајова азбука;
- студио за продукција на звучни книги и
- филијала за продукција на радио емисија,

ССЛ користејќи ја помошта на ФСФ во најголем дел ги постигна трите основни цели поставени во спогодбата и договорот со ФСФ. Некои од целите не се целосно реализирани со што се намалува вкупниот придонес на овој проект. Имено, осигурувањето на опремата е извршено на дел од добиената опрема и набавена е опрема која не е вклучена со проектната задача, печатењето на насловите е извршено во помал број отколку што е предвидено со проектната задача, поради кое овие активности не придонесуваат кон исполнување на вкупните цели на проектот.

#### **Цел 2: Дали раководството на ССЛ има воспоставено интерни контроли како што се бара согласно спогодбата и договорот и македонската регулатива?**

##### **Заклучоци за цел 2:**

Раководството на ССЛ не воспоставило соодветни интерни контроли како што се бара согласно Спогодбата и Договорот со ФСФ како ниту според македонската законска регулатива. Имено, поради невоставени интерни контроли од страна на раководството на ССЛ, книговодствената книга и документите кои се однесуваат на Проектот не се чуваат во посебно воспоставена архива и временски рок како што е одредено во Договорот, информирањето на ФСФ за напредувањето на Проектот по завршување на Проектот од страна на ССЛ не е вршено преку фотографии согласно Договорот, не е издвоена архивата на Проектот од архивата за редовно работење на ССЛ, не е извршено разграничување на должностите на благајник и на архивар, не постои воспоставен систем на евидентирање на примена и испратена документација кај ССЛ кое резултираше со физичко постоење на само еден извештај за известување за текот и успешноста на извршувањето на проектните задачи, сметководството е водено од лице кое со документ не е назначено за оваа активност, воопшто не се изготвени финансиски извештаи согласно со македонската регулатива, нема пишана документација дека потписникот на сметката од проектот редовно го известувал раководството на ССЛ за активностите и напредувањето на проектот, кои активности во голема мера упатуваат на заклучокот дека раководството нема воспоставено систем на интерни контроли ниту пак презело активности за воспоставување на ваков ситем во текот на реализација на проектот.

Раководството на ССЛ ги прифати и потпиша изјава за целите и роковите за спроведување на активностите по дадените препораки по наодите во ревизорскиот извештај.

Во прилог на конечниот извештај, Главниот државен ревизор издаде решение по приговор на конечниот извештај.

### 3. СОРАБОТКА НА ДЗР СО НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ И ПРЕЗЕМАЊЕ НА МЕРКИ ПО НАОДИТЕ И ПРЕПОРАКИТЕ ОД РЕВИЗОРСКИТЕ ИЗВЕШТАИ

#### 3.1. Препораки на Овластениот државен ревизор содржани во ревизорските извештаи и повратни информации од субјектите и надлежните органи согласно со член 27 од Законот за државна ревизија

##### 3.1.1. Препораки на Овластениот државен ревизор содржани во ревизорските извештаи

Во издадените конечни ревизорски извештаи содржани се вкупно 1108 препораки за отстранување на утврдените пропусти, неусогласености и непочитувања на прописите. Преглед на препораките по категории е даден во следнава табела:

Реден број	Вид на препораки	Број на препораки	% учество во вкупен број на препораки
1	2	3	4 (3*100/вк.3)
1.	Колизија на законски акти	1	0,09
2.	Системски слабости	63	5,69
3.	Организациони слабости	298	26,90
4.	Внатрешна контрола и ревизија	127	11,46
5.	Попис	57	5,14
6.	Сметководство	360	32,50
7.	Извршување на Буџетот	92	8,30
8.	Касово (готовинско) работење	8	0,72
9.	Човечки ресурси	7	0,63
10.	Јавни набавки	95	8,57
	<b>Вкупно:</b>	<b>1.108</b>	<b>100,00</b>

Деталниот приказ на бројот и видот на препораките по категории, субјекти и ревизорски извештаи е изнесен во Анекс 1 Прилог 4.

Од приложените табели се гледа дека:

- 360 препораки, односно 32,5% од вкупно дадените препораки, се однесуваат на грешки и неправилности во областа на сметководственото работење. Истите произлегуваат од непочитување на законските прописи кои ја регулираат оваа проблематика;
- 298 препораки односно 26,90% се однесуваат на организациони слабости кај субјектите што од своја страна укажува на непостоење или непочитување на интерни акти, упатства за вршење на одделни процедури во процесот на работењето и несоодветно дефинирање и разграничување на должностите и одговорностите на извршителите во извршувањето на задачите и располагањето со средствата;
- 127 препораки односно 11,46% се однесуваат на пропусти во делот на функционирањето на интерните контроли и ги опфаќаат организациските мерки, методите и постапките што се применуваат во работењето на субјектите;
- 95 препораки односно 8,57% се однесуваат на непочитување на законските прописи од областа на јавните набавки;
- 92 препораки односно 8,30% се однесуваат на непочитување на законските прописи од областа на извршувањето на Буџетот;
- 63 препораки односно 5,69% се системски препораки

- 57 препораки со процентуално учество од 5,14%, се поместени во категоријата препораки од областа на неизвршување односно неправилности во вршењето на пописот и
- 16 препораки односно 1,5% се однесуваат на неправилности во касовото (готовинското) работење, пропусти во ангажирање на човечки ресурси во процесот на извршување на дејноста на субјектот и колизија на законски прописи.

### **3.1.2. Повратни информации од субјектите и надлежните органи за преземените мерки согласно со член 27 од Законот за државна ревизија**

Врз основа на одредбите од ставот 9 на членот 27 од Законот за државната ревизија (Пречистен текст), органот надлежен за надзор врз работата на субјектот кај кој е извршена ревизија должен е да го извести ДЗР за преземените мерки во врска со наодите во ревизорските извештаи најдоцна во рок од 90 дена по приемот на конечниот извештај.

Во текот на 2005 година, во функција на навремено и квалитетно следење на степенот на имплементација на препораките содржани во ревизорските извештаи, ДЗР изработи систем на следење на препораките. Преку овој систем за следење на препораките субјектите доставија до ДЗР информации за преземените мерки и активностите по наодите и препораките содржани во ревизорските извештаи. Овој пристап дава позитивни резултати што се потврдува и со зголемениот број на добиени повратни информации.

Од вкупно 137 доставени ревизорски извештаи, кај 19 не се утврдени пропусти и неправилности во работењето на субјектот што претставува 13,87% од вкупниот број на доставени извештаи.

За 50 субјекти, до кои се доставени 54 ревизорски извештаи (39,42%), сè уште не е изминат предвидениот рок од 90 дена за доставување информации за преземените мерки и активности во врска со препораките содржани во извештаите.

Од преостанатите 64 (46,72%) ревизорски извештаи, добиени се повратни информации за 44 ревизорски извештаи од 30 субјекти што претставува 68,75% од извештаите. Од 17 субјекти за 20 извештаи (31,25%) не се добиени повратни информации иако рокот од 90 дена е изминат (Анекс 1 Прилог 5).

Од изнесените податоци може да се констатира дека е постигнат напредок во комуникацијата меѓу ДЗР и субјектите предмет на ревизија за што потврда претставува процентот на доставени информации за 68,75% од ревизорските извештаи за кои е изминат законскиот рок од 90 дена. Треба да се истакне фактот дека овој процент ќе претрпи измена кога ќе помине рокот од 90 дена за сите издадени ревизорски извештаи за извршената финансиска ревизија во текот на 2005 година што ќе влијае на конечните сознанија за односот на субјектите кон законската обврска од Законот за државна ревизија. ДЗР и натаму продолжува да презема активности за унапредување на соработката со субјектите.

Во Анексот 1 Прилогот 6 даден е преглед на преземени мерки систематизирани по субјекти/извештаи и категории на прифатени препораки. Според табелата, од 369 препораки за колку се изјасниле субјектите, 313 препораки (85%) се прифатени, а само 22 препораки (6%) се неприфатени препораки. Самиот овој факт дава за право да бидеме задоволни од досегашната работа, но и мотив за натамошно унапредување и зголемување на ефикасноста и ефективноста на ревизијата. Меѓутоа, и тука треба да се напомене фактот дека конечниот број на прифатени препораки ќе се утврди во зависност од добиените повратни информации по истекот на рокот од 90 дена за сите издадени ревизорски извештаи.

### **3.2. Известување и соработка со Собранието на Република Македонија**

Комуникацијата на ДЗР со Собранието на Република Македонија се одвива во повеќе насоки.

Во првата половина на 2005 година до Собранието беше доставен Годишниот извештај за извршените ревизии и за работата на ДЗР за 2004 година. Истиот беше разгледан на Комисијата за финансирање и буџет и Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот.

Годишниот извештај за извршените ревизии и за работата на ДЗР за 2004 година беше разгледан и на деведесет и седмата седница на Собранието на РМ, одржана на 01.06.2005 година.

Другиот вид на соработка на ДЗР со Собранието на РМ е по доставените извештаи за поедини субјекти согласно член 27 и член 29 од Законот за државна ревизија.

Во контекст на ова, со претставниците на Собранието на РМ и ДЗР беа дискутирани можните начини на идната меѓусебна соработка. Истата треба да обезбеди информации за доставените извештаи за поедини субјекти во случаи кога Собранието ги разгледува извештаите на собраниските тела, за покренати иницијативи од пратениците за разгледување на извештаи на седница на Собранието, како и за донесените заклучоци и нивната реализација.

Согласно со законската обврска, ДЗР до Собранието на РМ има доставено 68 конечни ревизорски извештаи за 46 субјекти предмет на ревизија (Анекс 1 Прилог 7). До моментот на изготвување на Годишниот извештај ДЗР нема добиено повратни информации за преземени активности по доставените ревизорски извештаи.

### **3.3. Известување и соработка со Владата на Република Македонија**

Согласно со член 27 од Законот за државна ревизија, ДЗР до Владата на Република Македонија доставува конечни извештаи за субјектите за кои Владата е орган надлежен за надзор врз работата на субјектот. Согласно истиот член, Владата е должна да го извести ДЗР за преземените мерки во врска со наодите во ревизорските извештаи во рок од 90 дена од приемот на конечниот извештај.

Во согласност со законската обврска, ДЗР до Владата на РМ доставил 42 конечни извештаи за 25 субјекти (Анекс 1 Прилог 8).

Со цел за подобрување на работењето, а воедно и заради исполнување на законската обврска, Владата донесе заклучок според кој задолжи работните тела при Владата да ги разгледуваат доставените конечни ревизорски извештаи и по потреба да и предложат мерки за надминување на констатираните недостатоци. За активностите на работните тела односно за преземените мерки во врска со наодите во ревизорските извештаи редовно ќе биде информиран ДЗР.

Со претставниците на Владата на РМ беа договорени аспектите за меѓусебна соработка. Претставниците на Владата на РМ покажаа интерес за присуство на обуки, семинари и други активности кои ги организира ДЗР, како и доставување на соодветна литература за вршење ревизија.

Во согласност со договореното, Владата достави информација за преземените мерки во врска со наодите од издадените ревизорски извештаи на 11 субјекти, од кои за 9 субјекти се однесуваат на извршена ревизија на финансиските извештаи за 2004 година, а за 2 субјекти се однесуваат на извршена ревизија на финансиските извештаи за 2003 година. Детални информации се дадени во Анекс 1 Прилог 9.



### **3.4. Известување и соработка со Министерството за финансии**

Соработката со Министерството за финансии се одвиваше во следниве насоки:

- со внатрешната ревизија на усогласување на прописите, методологијата и едукацијата, како и соработката во изработка на Стратегијата за развој на јавната внатрешна финансиска контрола во РМ. Со постигнатите резултати можеме да бидеме задоволни, но и понатаму останува определбата за унапредување на соработката. Ваквиот начин на соработка ќе овозможи побрз и повисок степен на развој на двете институции и подобрување на работењето на субјектите од јавниот сектор;

- информирање на Министерството за финансии за наодите содржани во 105 конечни ревизорски извештаи за 84 субјекти кои ДЗР ги доставил до Министерството за финансии, согласно со член 27 од Законот за државна ревизија (Анекс 1 Прилог 10). Од страна на Министерството нема повратни информации за преземени активности.

### **3.5. Соработка на ДЗР со Јавното обвинителство, Министерството за внатрешни работи и Државната комисија за спречување на корупцијата**

Во членот 28 од Законот за државната ревизија регулирано е дека Овластениот државен ревизор доколку утврди основано сомнение за направен прекршок или кривично дело, веднаш, односно штом се создадат услови за тоа ги известува надлежните органи заради поведување соодветна постапка. Надлежните органи должни се, во рок од 90 дена да го известат ДЗР за преземените мерки.

Активностите на ДЗР поврзани со работата на Јавното обвинителство, Министерството за внатрешни работи и Државната комисија за спречување на корупцијата и во текот на 2005 година се одвиваа во согласност со овластувањата и обврските утврдени со законските прописи.

#### **3.5.1. Соработка со Јавното обвинителство**

Од вкупно изготвените 137 конечни ревизорски извештаи за ревизиите извршени во текот на 2005 година, ДЗР до Јавното обвинителство доставил 36 извештаи за 31 субјект (Анекс 1 Прилог 11), а Јавното обвинителство за 26 извештаи (72%) односно за 22 субјекти презело мерки и го известило ДЗР.

Од добиените информации од Јавното обвинителство се гледа дека истото ги презело следниве мерки:

- за 5 ревизорски извештаи е оценето дека нема елементи на кривично дело кое се гони по службена должност;
- за 11 ревизорски извештаи тече постапката на проучување во Јавното обвинителство заради утврдување на натамошна постапка;
- за 7 ревизорски извештаи е поднесено барање до Министерството за внатрешни работи за прибирање на потребни известувања;
- за 2 ревизорски извештаи е поднесено барање за спроведување на истрага;
- за 1 ревизорски извештај е поднесено барање за поведување на прекршочна постапка

Во врска со доставените извештаи до Јавното обвинителство за работењето на субјектите во минатите години, добиени се информации за сите субјекти за кои ревизорските извештаи се доставени до Основното јавно обвинителство Скопје.

Од податоците со кои располага ДЗР за сите години се забележува дека најголемиот број ревизорски извештаи (61 или 38%) се во фаза на собирање на потребни известувања, додека за 45 извештаи или 28% е донесена конечна јавнообвинителска одлука според која не е сторено кривично дело кое се гони по службена должност. За 32 ревизорски извештаи Јавното обвинителство е во фаза на одлучување, што претставува 20% од ревизорските извештаи за кои се доставени повратни информации. Врз основа на 8 ревизорски извештаи (5%) е поведена истрага, кривична постапка е поведена по основ на 5 ревизорски извештаи (3%) и по исто толку извештаи е поднесено барање за прекршочна постапка, а за 2% од ревизорските извештаи (4) е поднесено барање за спроведување на истрага. Во Анекс 1 Прилог 12 дадени се детални информации по години за преземените мерки од страна на Јавното обвинителство според фазите во процесот на постапување.

Соработката со Јавното обвинителство Скопје е интензивирана. Договорено е од нивна страна до ДЗР квартално да бидат доставувани информации за сите преземени активности. Јавното обвинителство во втората половина од минатата година постапуваше според договореното. Останува обврската ваква соработка да се оствари и интензивира и со останатите основни јавни обвинителства на РМ.

### **3.5.2. Соработка со Министерството за внатрешни работи**

Во текот на 2005 година ДЗР до Министерството за внатрешни работи доставил 29 извештаи за 26 субјекти (Анекс 1 Прилог 13).

До моментот на изготвувањето на овој извештај не се добиени повратни информации од Министерството за внатрешни работи за преземени мерки во врска со доставените ревизорски извештаи, како за оние кои се однесуваат на работењето на субјектите во 2004 година, така и за оние што се однесуваат на претходните години. Сознанијата на Државниот завод за ревизија за постапувањето на МВР по доставените ревизорски извештаи е на нивото од 2005 година кои информации беа обработени во Годишниот извештај за работата на ДЗР во текот на 2004 година.

### **3.5.3. Соработка со Државната комисија за спречување на корупцијата**

Во текот на 2005 година ДЗР до Државната комисија за спречување на корупцијата доставил 20 извештаи за 18 субјекти (Анекс 1 Прилог 14).

До моментот на изготвување на овој извештај не се добиени повратни информации од Државната комисија за спречување на корупцијата за преземени мерки во врска со доставените ревизорски извештаи, како за оние кои се однесуваат на работењето на субјектите во 2004 година, така и за оние што се однесуваат на претходните години. Сознанијата на ДЗР за постапувањето на Државната комисија за спречување на корупцијата по доставените ревизорски извештаи е на нивото од 2005 година кои информации беа обработени во Годишниот извештај за работата на ДЗР во текот на 2004 година.

### **3.5.4. Резиме за соработката со надлежните органи**

Изнесените аспекти од соработката на ДЗР со надлежните органи упатува на констатацијата дека е неопходно подобро разбирање на ревизијата од страна на надлежните органи и воспоставување подобра меѓусебна комуникација. Тоа е предуслов за поголема ефикасност на надлежните органи во преземање мерки и активности од нивна надлежност и овластување во однос на ревизорските извештаи. За реализација на оваа цел, во иднина ќе продолжат активностите за интензивирање на комуникацијата и договарање на идната соработка со надлежните органи.

## **4. ПРЕДЛОЗИ И МЕРКИ НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА ВО ФУНКЦИЈА ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА КОЛИЗИЈАТА ВО ЗАКОНСКИТЕ ПРОПИСИ, СИСТЕМСКИТЕ И ОРГАНИЗАЦИОНИТЕ НЕДОСТАТОЦИ**

Во конечните ревизорски извештаи согласно оценката на овластениот државен ревизор на субјектите кај кои е извршена државна ревизија во 2005 година им се предложени и препораки за отстранување на колизијата меѓу законските прописи, подзаконските акти како и утврдените системски и организационите слабости во примена на решенијата кои можат различно да се толкуваат поради нивната нејасност или двосмисленост.

### **4.1. Колизија меѓу законските прописи**

*Утврдена колизија на законски прописи од Годишниот извештај за 2004 година*

4.1.1. Користењето на договорите за цесија, компензација и асигнација како инструменти за плаќање, согласно Законот за облигациони односи е во спротивност на основното буџетско начело на парично искажување на приходите и расходите кај буџетите и буџетските корисници поради што ревизијата предлага напуштање на оваа пракса, за што е потребно Министерството за финансии да предложи измена на наведените закони кои се меѓусебно спротиставени во примената од страна на оваа категорија на субјекти.

*Утврдена колизија на законски прописи во 2005 година*

4.1.2. Кај Агенција за електронски комуникации (правен следбеник на Управата за телекомуникации) утврдена е неусогласеност, во однос на правото на располагање со остварениот приход од надомест на технички преглед на радиостаници, заради што е потребно да се извести Министерството за финансии за да се усогласат Законот за електронски комуникации и Упатството за начинот на евидентирање и распоредување на јавните приходи.

4.1.3. ЕЛС, согласно Законот за локална самоуправа, имаат надлежности да формираат јавни претпријатија во делот на комуналните дејности, кои за единицата за локална самоуправа вршат одредени работи по програма донесена од Советот на ЕЛС, а која во одреден обем и со јасно утврдени цени се финансира од буџетот на ЕЛС. Согласно член 24 став 2 од Законот за локална самоуправа, општината може да го делегира вршењето на одредени работи од јавен интерес од локално значење на други правни лица, врз основа на договор за извршување на работи од јавен интерес, во согласност со закон. Имајќи ги во вид одредбите од Законот за јавните претпријатија и обврските на основачот кои произлегуваат од овој закон како и обврските кои произлегуваат од Законот за јавни набавки сметаме дека помеѓу овие законски одредби постои одредена колизија која законодавецот во наредниот период треба да ја има во предвид при усогласување на законската регулатива.

### **4.2. Системски недоследности**

*Утврдени системски недоследности од Годишниот извештај за 2004 година*

4.2.1. Во врска со утврдените констатации за неуредно и неажуно водење на сметководствената евиденција и пропишаните сметководствени политики, соодветно евидентирање на настанатите деловни промени и финансиски трансакции, ревизијата предлага преиспитување на компетентноста на лицата кои се назначени како сметководители и преземање на соодветни мерки за нивно надградување и усовршување.

4.2.2. Неизвршениот или неправилно извршениот попис на средствата и изворите на средствата согласно со Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и Правилникот за попис што во континуитет се среќава кај добар дел од субјектите предмет на ревизија, а е резултат на недоволна обученост на членовите на пописните комисии или нивната неодговорност да ја завршат работата до крај може да се смета како системска слабост во рамките на самиот субјект и неподготвеност на законскиот записник на субјектот да се соочи со значајноста на оваа законска обврска како и да се справи и подготви за нејзино квалитетно извршување. Ревизијата препорачува при вршењето на пописот да се поаѓа од утврдувањето на фактичката состојба на стварите со кои располага субјектот по локација и материјална задолженост на истите, па потоа да се изврши усогласување со сметководствената состојба. На тој начин ќе бидат евидентирани сите средства најдени кај субјектот, без обзир на изворот на нивното финансирање (од буџетски средства, сопствени приходи, донации или кредити). Неопходноста од правилен попис има за цел цел утврдување на реалната состојба на средствата со кои располагаат субјектите и целосно утврдување на имотот со кој располага државата.

4.2.3. Посебен проблем претставуваат делбените биланси при трансформацијата на локалната самоуправа, другите форми на територијално разграничување на јавните установи, реорганизација на управата и слично, при што разграничувањето се прави со именување на средствата без да се утврди нивната вредност. Имајќи во предвид дека делбените биланси согласно со територијалната организација од 1996 година се уште не се целосно извршени и спроведени, при процесот на децентрализација сега треба да се обрне посебно внимание на нивното средување. Ова и заради тоа што со децентрализацијата се пренесуваат зголемени надлежности на локалната самоуправа, како и соодветни постојни и финансиски средства, со што дополнително се изострува проблемот. Сето ова упатува на потреба од преземање навремени мерки кои ќе обезбедат конечна реализација на јасни делбени биланси.

4.2.4. Најчесто ревизијата не може да ја потврди сопственоста на градежните објекти и земјиштето кои ги користат државните органи поради необезбедени докази - имотни листови од страна на Државниот завод за геодетски работи на РМ или поради неспроведени делбени биланси од надлежниот орган. Ваквата состојба има ефект на нереално и необјективно прикажување на имотот кој го користат субјектите како во натурални, така и во финансиски показатели. Освен тоа, таквата состојба придонесува за незаконито располагање со средствата.

4.2.5. Министерството за финансии нема утврдено техника на консолидација за годишното финансиско известување во јавниот сектор, со целосна опфатност на финансиските и нефинансиските (материјалните) средства и обврски, со цел искажување на целокупниот имот на државата. Повеќегодишното одлагање и отсуството на изготвување консолидирани биланси на Буџетот на Република Македонија претставува системска слабост што ја оневозможува Владата на Република Македонија да оствари увид во состојбата на имотот на државата. Без тоа Владата на Република Македонија нема елементи за водење консеквентна буџетска политика, особено во делот на капиталните вложувања.

4.2.6. Исплатата на надоместоци на вработените кај субјектите-предмет на ревизија по основа на дополнителни активности кои не се поврзани со редовните работни обврски (учество во проекти, работни тела, комисии и сл.), кои се реализираат врз основа на договор меѓу лицето кое ја извршува работата и работодавачот да бидат поткрепени со договор, во кој ќе биде утврден предметот на работа, времетраењето и надоместот. Прекувременото ангажирање на работно место за кое има објективни причини да биде регулирано на соодветен начин согласно со законските прописи, а договорите за дело да се склучуваат под услови утврдени со закон и за повремени работи кои не се предвидени како редовни задачи на субјектот во вршењето на дејноста.

Кај корисниците на Буџетот на РМ, фондовите и нивните единки корисници присутна е појава на континуирано ангажирање на лица по договор на дело за вршење на административно технички и други работи, со висина на плата колку што би изнесувала на истото работно место при редовно вработување. На овој начин е избегната постапката за нови вработувања согласно Законот за извршување на буџетот на РМ и плаќањето на придонеси од плата. Согласно одредбите од Законот за облигации, кај договорите за дело поимот договор за дело е определен со тоа што ангажманот подразбира еднократно ангажирање и завршување на определена конкретна работа по кое извршување следи надомест и раскинување на договорот. Ревизијата предлага законските застапници на субјектите кај кои е присутна оваа појава да ја преиспитаат потребата од големиот број на ангажирања на лица по договор за дело и доколку се оцени дека нивното ангажирање е неопходно, да ги предвидат во нивните интерни акти за организација и систематизација и да извршат редовно вработување.

4.2.7. Министерството за финансии и Управата за јавни приходи да го преиспитаат својот став за пресметување и уплатување на данок од добивка кај буџетите и буџетските корисници, особено кај посебните сметки за приходи наплатени од органи и приходи остварени од самофинансирачки активности, имајќи ги предвид одредбите од членот 34 од Законот за данок од добивка според кој “приходите што се остварени по основа на средства кои се строго наменски за одвивање на дејноста кај правното лице-даночен обврзник (буџети и фондови)” не влегуваат во даночната основа за пресметување на данокот на добивка. Според одредбите од овој член, како средства што се строго наменски за одвивање на дејноста се сметаат и средствата од посебните сметки чиј вишок на приходи на крајот на пресметковниот период се пренесува во наредната година и истиот не ја зголемува даночната основа за данок од добивка бидејќи средствата се строго наменски.

4.2.8. Одборот за акредитација на високото образование да ја преиспита основаноста на издадените акти за акредитација (решенија) на Медицинскиот и Стоматолошкиот факултет при универзитетот “Св. Кирил и Методи” во Скопје имајќи предвид дека во овие високообразовни институции не се исполнети условите со проектот за основање, односно вршење на високообразовна дејност, поради нерешениот статус на редовно вработени професори на факултетите како еден од условите за основање на факултет согласно Законот за високо образование. Наставата на овие факултети ја извршуваат професори кои немаат засновано редовен работен однос со факултетот туку кај друг правен субјект (на пр.: Клинички центар во Скопје), а наставата на факултетот ја реализираат по договор на дело, спротивно на законските прописи. Ревизијата предлага оваа категорија на наставно научен кадар кој согласно актите на Универзитетот се бира од Наставно-научниот совет на факултетот да заснива редовен работен однос на факултетот на кој е избран како редовен професор, а користењето на клиниките како наставна база каде се изведуваат практичните вежби да биде регулирано со посебен договор од кој ќе произлезат меѓусебните права и обврски за двете страни.

4.2.9. Министерството за транспорт и врски нема донесено интересен акт - упатство за постапување при распределбата и трансферот на средствата до ЕЛС со кое би се утврдиле критериуми и методологија на распределба на средствата за изградба на водоводи и третман на отпадни води одобрени од Буџетот на РМ, кои за 2004 година изнесуваат 140.000 илјади денари. Ваквата состојба може да има ефект на необјективна распределба на средствата за оваа намена.

4.2.10. Министерството за финансии треба правилно да го дефинира крајниот третман на хартиите од вредност заради утврдување на начинот на нивното евидентирање во иднина. Дотогаш приливот на државните обврзници кај правните субјекти, според државната ревизија, не претставува приход и истите треба да се евидентираат на временските разграничувања.

## *Утврдени системски недоследности од извршени ревизии во 2005 година*

4.2.11. Согласно со член 74 од Законот за јавните набавки дадена е можност за набавките чија проценета вредност е помала од 100.000 евра односно 150.000 евра односно 1.000.000 евра во денарска противвредност а се однесуваат за остварување на основната дејност кај Јавните претпријатија, друштвата во сопственост на државата и трговските друштва кои вршат дејност од јавен интерес во областа на водостопанството, комуналните услуги, енергетиката, транспортот и телекомуникациите, да не се применуваат одредбите од наведениот закон за набавка по пат на отворен или ограничен повик. Ваквата состојба им овозможува на наведените субјекти да ги спроведуваат набавките со постапка за набавка со преговарање односно набавка од мала вредност, кое во пракса се докажа како крајно несоодветно решение овозможување на незаконско и ненаменско користење и напуштање на основните постулати/начела на законот: обезбедување на фер конкуренција; еднаква и недискриминаторска положба на понудувачите; транспарентност и јавност.

4.2.12. За реализација на одредени програми со кои се задолжени надлежните министерства и нивните единки-корисници не се утврдени критериуми за распределба на средствата, при што најчесто се зема бројот на поднесени барања и одобрените средства како основни параметри од кои зависи висината на одобрените средства. Ваквиот начин на распределба на средствата има за ефект стихижно и необјективно одлучување што создава несигурност и ненаменско користење на средствата. Имајќи ја предвид и слабата контрола во начинот и динамиката на користењето на одобрените средства, ревизијата предлага носителите на програмите да донесат соодветни интерни акти со кои ќе ги утврдат критериумите за распределбата на средствата засновани на утврдена долгорочна политика на субјектот.

4.2.13. При реализацијата на Програмата за поттикнување развојот на земјоделството во 2004 година, ревизијата констатира дека не е донесено законско решение и не е дадена правно-системска рамка за водење на земјоделството, со што би се воспоставила транспарентна реализација на финансиската поддршка и стимулација и би се утврдиле целите и мерките на земјоделската политика, институциите за поддршка, правото на користење на финансиска поддршка, носителите на земјоделската политика, следење и контрола на финансирањето во земјоделството, како и управниот и инспекцискиот надзор. Целокупната регулатива од областа на земјоделството се спроведува преку повеќе посебни закони без појдовна регулатива за севкупната земјоделска политика. Исто така не е воведен интегриран систем на регистри за вкупната површина на земјоделско земјиште и промените кои настануваат, засеаната површина, состојбата и движењето на грлата стока во сточарство, што го отежнува системот на контрола на надлежните органи. За отстранување на наведените неправилности ревизијата предлага Министерството да донесе акт со кој ќе ги утврди критериумите за распределбата на средствата за реализација на Програмата за поттикнување на развојот на земјоделството, засновани на утврдена долгорочна политика со дефинирани приоритети.

4.2.14. Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство е надлежен орган за водење на управните постапки за издавање концесии за користење на добрата од општ интерес за Република Македонија за концесиите на рибниот фонд, на дивечот во ловиштата и за користење и издавање на државното земјоделско земјиште под закуп, а Управата за јавни приходи, согласно измените на Законот за концесии од 2003 година, е овластен државен орган да врши надзор и наплата на надоместокот од доделените концесии и закуп. Подвоениот систем на надлежностите во доделувањето, контролата и наплатата на концесиите кај два различни државни органи, помеѓу кои не постои координираност и ажурна евиденција, не дава целосен увид и контрола во наплатата на концесискиот надоместок што има за ефект низок степен на наплата на средства во Буџетот на РМ. Поради наведеното, ревизијата препорачува Владата на РМ да ја оцени оправданоста од измените во членот 6 од Законот за изменување и дополнување на

Законот за земјоделско земјиште од јануари 2004 година со кој е дадено право на министерот да склучува договори за краткорочен закуп до една економска година, со непосредна спогодба, а министерството во соработка со УЈП, да превземат мерки и активности за воведување на систем на следење и контрола над наплата на надоместокот од концесиите од рибниот фонд и наплатата на надоместокот од издаденото земјиште под закуп.

4.2.15. Вршени се директни исплати од Министерството за финансии преку ставката Изградба на други објекти, наместо на ставката капитални трансфери согласно Законот за извршување на буџетот, на изведувачи на проекти за кои надзор и контрола треба да врши надлежното министерство на кое му е одобрен проектот. Со ваков начин на постапување не е обезбедена контрола на вистински настанатата деловна активност од страна на задолженото министерство, со што се остава можност за злоупотреба и ненаменско трошење на средствата. Одобрените средства од Буџетот на РМ за извршување на одредени проекти да се доделуваат на надлежните министерства задолжени за реализација на проектите, како би се обезбедил целосен увид и контрола во наменското трошење на истите.

4.2.16. Создавањето на расходи по основа на камати заради ненавремено преземање инвестициони активности согласно со утврдените програми, односно ненавременото измирување на основниот долг од страна на буџетските корисници кон добавувачите за кои биле обезбедени средства со буџетот, Министерството за финансии треба да ги санкционира со што ќе го спречи неодговорниот однос кон користењето на јавните средства и предизвиканите штети по тој основ.

4.2.17. Утврдени се уплати на јавни приходи кај Министерството за здравство (за лабораториско испитување на мостри од храна), кај Министерството за надворешни работи (од конзуларни такси), кај Министерството за транспорт и врски (за издавање на транспортни дозволи), кај Управата за телекомуникации (од надомест за технички преглед на радиостаници) на сметките на министерствата за приходи наплатени од органи, иако според законските акти му припаѓаат на Буџетот на РМ. Со ваквата можност одделни буџетски корисници директно да ги користат јавните приходи преку своите посебни сметки, спротивно на законските прописи, Министерството за финансии применува селективен пристап во начинот на распределбата на јавните приходи со што ги доведува во ситуација буџетските корисници на ненаменско и незаконско користење на средства.

4.2.18. Согласно со член 66 став 1 од Законот за локална самоуправа ( Сл.весник на РМ бр. 5/02), општината може да ги продава предметите во сопственост на општината само по пат на јавно надавање, во согласност со закон. Посебен закон не е донесен а постапката за јавно надавање е регулирана само во Законот за користење и располагање со предмети на државните органи, кој закон не се однесува и не ги третира единиците на локалната самоуправа. Поради тоа во постапката на ревизијата се судираме со проблем од аспект на системска слабост и недефинирани законски обврски. Сметаме дека е потребно да се донесе закон со кој ќе се регулира овој проблем.

4.2.19. Еден од најчестите наоди кај единиците на локалната самоуправа се однесува за висината на исплатените надоместоци на советниците во советите на единиците на локалната самоуправа. Согласно член 45 од Законот за локална самоуправа ( Сл.весник на РМ бр. 5/02), членовите на советот имаат право на надоместок за присуство на седници и надоместок на патни и дневни трошоци, во рамките утврдени со закон. Преодните и завршните одредби од овој закон поточно член 100 регулира: „ до донесување на законот од член 45 на овој закон, членовите на советот ќе примаат надоместок за присуство на седница на советот без оглед на нејзиното времетраење, најмногу до 30% од просечната месечна плата во Република Македонија исплатена во

последните три месеци, а надоместоците за патни и дневни трошоци ќе им се исплаќаат според прописите кои се однесуваат на државните службеници.

Сметаме дека е потребно да се донесе Закон согласно одредбите од член 45 од Законот за локална самоуправа, кој целосно ќе го третира ова прашање и кој ќе содржи и казни одредби за постапување во случаи на непочитување на законските одредби. Бидејќи присутна е појава да најголем број од единиците на локалната самоуправа не ги почитуваат одредбите од овој член и се исплаќаат надоместоци многу повисоки а не постојат казни одредби за санкционирање на неправилностите.

4.2.20. Ревизијата е на мислење дека законската регулатива, пред сè, Законот за политичките партии, Законот за избор на претседател на Република Македонија, Законот за локални избори и Законот за државна ревизија, според кој не постои законска можност за продолжена ревизија, не воспоставија соодветни услови за поголема контрола во искажување на сите трансакции во сметководствената евиденција и финансиските извештаи.

### **4.3. Организациони недостатоци**

#### *Утврдени организациони недостатоци од Годишниот извештај за 2004 година*

4.3.1. Имајќи ја предвид сè почестата констатација при ревизијата дека утврдените недостатоци во работењето на субјектите предмет на државната ревизија се како резултатот на нефункционирање на систем на интерни контроли, укажуваме на неопходноста од воведување на ваков систем кој се состои од организациски мерки, методи и постапки што се применуваат во работењето на субјектот, воспоставени и вградени во интерните и други општи акти, како и во сметководствениот систем на субјектот, со цел, обезбедување и заштита на средствата со кои располага, објективност, точност и сигурност на пресметките и сметководствените евиденции, како и унапредување на ефикасноста, ефективноста и економичноста на работењето, придржување кон утврдената деловна политика, законските прописи, договорите и другите акти, како обезбедување на сигурни и објективни основи за донесување правилни одлуки од страна на менаџментот.

4.3.2. Имајќи предвид дека скоро кај секој субјект што бил предмет на ревизија е утврдено непочитување на одредбите од Законот за јавни набавки, ревизијата има обврска посебно да нагласи и да препорача доследна примена на споменатиот Закон со што ќе се обезбеди наменско трошење на средствата и објективен избор на најповолен добавувач без сомневање за субјективизам и корупција во постапката за јавна набавка.

4.3.3. Приливот и одливот на финансиските средства на депозитната сметка при основните судови кои потекнуваат од прилив и одлив на парични средства од привремениот или редовниот депозит, во сметководствената евиденција на депозитите да се евидентираат на начин како што е предвидено во дел петти од Судскиот деловник. Од финансиските средства на депозитната сметка да се вршат исплати за намената за која се предвидени.

#### *Утврдени организациони недостатоци во 2005 година*

4.3.4. Раководните лица кај субјектите предмет на државна ревизија, а посебно кај тие што ги применуваат буџетските начела на сметководство, да ги ажурираат неизмирени обврските и ненаплатените побарувања во своите евиденции и истите да ги прокнижат и реално прикажат во финансискиот извештај - Биланс на состојба, согласно Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници преку сметките за активни, односно пасивни временски разграничувања.

4.3.5. Со ревизијата на финансиските извештаи за 2002 и 2004 година на „Друштвото за производство на производи со посебна намена“ 11-Октомври АД Прилеп, констатирано е дека сметката на наведеното друштво не е мигрирана во еден од носителите на платен



промет, истата повеќе години е блокирана и се наоѓа во евиденција на Управата за јавни приходи-Реферат за блокирани сметки во состав на одделението за правни работи во Регионална дирекција Скопје). До денот на ревизијата не се преземени соодветни мерки од надлежните органи согласно Законот за патент промет и Законот за стечај, со што е овозможено платниот промет наведеното друштво да го извршува преку друго правно лице.

4.3.6. Не е воспоставена соодветна политика ниту е изградена соодветна одговорност на менаџментот за доследно почитување на одредбите на законските и подзаконските акти кои ја уредуваат областа за пресметување на даноците и придонесите од работењето на правните субјекти. Недоследното почитување на соодветните законски и подзаконски акти придонесува несоодветно постапување на правните субјекти при пресметувањето, евидентирањето и плаќањето на даноците и придонесите, кое има за ефект на потценување на приходите на Буџетот на Република Македонија.

4.3.7. Не е воспоставена соодветна политика за навремено преземање на постапки за наплата/плаќање на ненаплатените/неплатените побарувања/обврски од правните субјекти и нивно отпишување, согласно Законот за облигационите односи и Меѓународните сметководствени стандарди кое има за ефект нанесување на материјална штета/добивка на претпријатијата - предмет на ревизија и нереално и необјективно прикажување на финансиските извештаи.

4.3.8. Не се преземени активности за изработување односно обезбедување на согласност од основачот за програмата за работа и развој (инвестициона програма), согласно Законот за јавните претпријатија, кое предизвикува оневозможување на основачот во управувањето и одлучувањето во јавните претпријатија, несинхронизирано работење и инвестирање во области/дејности кои не се предмет на работење на претпријатието.

4.3.9. Воспоставена е пракса од страна на јавните претпријатија да извршуваат дејности кои со Законот за јавни претпријатија не се утврдени како дејности од јавен интерес, кое има за последица извршување на дејности кои немаат статус на јавен интерес како и запоставување на дејностите од јавен интерес.

4.3.10. Воспоставена е пракса за користење на краткорочни заеми и кредити со кои се задолжуваат јавните претпријатија без притоа да се обезбеди согласност од основачот согласно Законот за јавните претпријатија кое има за последица незаконско задолжување и плаќање на камати по повисоки каматни стапки.

4.3.11. Во сметководствената евиденција во јавните претпријатија се искажуваат трошоци на име горива и масла без притоа да се превземат активности за пропишување и имплементација на конкретни нормативи и критериуми за потрошувачката на истите, кое има за последица неможност да се следи законското и наменското користење на средствата.

4.3.12. Не се превземени активности за пропишување и имплементација на систем на интерни контроли кои ќе оневозможат пристап кон склучување на договори за цесии без настанат должничко доверителен однос и нивно користење како основа за склучување на договори за здружување на средства за изградба на станбен и деловен простор и одобрување на позајмици на физички лица и синдикалната организација, кое предизвикува незаконско и ненаменско користење на средства.

4.3.13. Воспоставена е пракса на недоследно почитување на Законот за платата и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката од страна на јавните претпријатија каде е

основач Владата на Република Македонија, а кое создава платата на именуваните лица да се определува од ненадлежен орган.

4.3.14. Министерството за финансии да преземе активности за известување на јавните претпријатија каде основач е Владата на Република Македонија за начинот на третирање на преостанените хартии од вредност како основа за соодветно постапување од страна на јавните претпријатија.

4.3.15. Не се преземени мерки за пропишување на политика и нивно имплементирање за начинот на искажување, следење и усогласување на вложувањата од хартии од вредност со Централниот депозитар за хартии од вредност, кое има за ефект неможност за потврдување на искажаните вложувања, нивното следење и остварувања на правата кои произлегуваат од вложувањата.

4.3.16. Не се превземени мерки за доследно регулирање на интерните акти кои ја регулираат областа на организација и систематизација на работните места (не пропишување на потребниот број на извршители) и начинот на наградување, кое има за последица наградувањето на вработените да се извршува без пропишан акт и можности од злоупотреба при ангажирање на потребниот број на вработени.

4.3.17. Не се воспоставени и пропишани соодветни политики за: соодветен информатички систем (хардвер и софтвер); безбедоносен пристап до податоците во ИТ-системот и обезбеден Back up (заштита) на податоците; вградување на модули за автоматско раскнижување на податоците во трговските книги, кое има за последица користење на несоодветен информатички (хардвер и софтвер систем), можност за пристап до податоците од неовластени лица, изменување на податоците и финансиските извештаи и нивно уништување.

4.3.18. Двојниот систем на евидентирање на средствата и трошоците (пресметковно и парично) и проблемите што произлегуваат од тоа бараат да се воведат системот на буџетирање кај јавните здравствени организации кои претставуваат корисници на буџетот на Фондот за здравствено осигурување како составен дел на Буџетот на Република Македонија и на трезорот. Оваа постапка е неминовна заради утврдување на потребата од средства и трошоци, врз основа на однапред познати параметри и следење на наменското трошење на истите.

## **ДЕЛ ВТОР**

### **ИЗВЕШТАЈ ЗА РАБОТАТА НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА ВО 2005 ГОДИНА**

#### **1. Развој на ДЗР и јакнење на степенот на независноста и самостојноста**

Во 2005 година продолжија континуираните активности на ДЗР за спроведување и реализација на Стратегијата за развој на државната ревизија и на ДЗР во периодот 2005-2009 година, а во тие рамки и на јакнењето на неговата одговорност за посеопфатно и навремено вршење ревизија за користењето на јавните средства, нивното наменско и законско користење и постигнатата економичност, ефикасност и ефективност на искористените средства.

На тој план е инициран предлог за вградување одредби во Уставот на Република Македонија за дефинирање на статусот на државната ревизија - за независност и самостојност на државната ревизија, вклучувајќи ја и нејзината финансиска независност. Оваа активност треба да ја реализира Владата на РМ.

Со реализацијата на утврдената Годишна програма за 2005 година, со незначителни измени, предизвикани од барањата за ревизија кај субјекти што не беа вклучени во неа, ДЗР го одржа и го зајакна степенот на функционалност, но и сопствената одговорност за избор на субјекти - предмет на ревизија во Годишната програма на планирани ревизии.

#### **2. Усогласување на легислативата**

Државниот завод за ревизија и во 2005 година продолжи со активностите за дефинирање на измени и дополнувања на ЗДР и усогласување на истиот со одредбите на Лима Декларацијата на Водечки упатства за принципите во ревизијата, особено во делот на самостојноста и независноста вклучително и финансиската независност на Врховните ревизорски институции.

#### **3. Меѓународна соработка на ДЗР**

##### **3.1. Проекти за развој на ДЗР**

Во месец јули 2005 година е заокружен осумнаесет-месечниот проект на Светската банка за развој на Државниот завод за ревизија на Република Македонија. ДЗР ги сумираше резултатите од овој проект и ги дефинира потребите/задачите (кои во постојниот проект не беа опфатени) за развој на ДЗР за наредниот период.

Следејќи го примерот на повеќе врховни ревизорски институции на земјите од Централна и Источна Европа, ДЗР пристапи кон детектирање на можностите за отпочнување на нов проект во форма на поблиска соработка со врховните ревизорски институции од земјите членки на ЕУ (тн. твининг проект). На предлог на ДЗР, Амбасадата на Кралството Холандија во Република Македонија даде позитивен одговор за воспоставување поблиска соработка и во првиот квартал од 2005 година се реализира првата посета на колегите од Холандскиот суд за ревизија (ХСР) со цел утврдување на состојбите во ДЗР и дефинирање на предлог План и програма за соработка (ТОР) со ХСР. Со потпишаното писмо на намери, ДЗР и ХСР се согласија да воспостават билатерална соработка. За финансирање на активностите на твининг проектот во периодот 2005-2008 година, обезбедени се средства од Холандската Влада за што е потпишан финансиски договор меѓу двете ВРИ. Проектот ги содржи следниве ~етири компоненти:

- законска рамка,
- организациони и административни капацитети на ДЗР,

- зајакнување на ревизорските вештини и
- информациона технологија и ИТ ревизија

Главна цел на проектот е ДЗР да ги зајакне своите капацитети и да продолжи да обезбедува високо ниво на компетентност и ефикасност при извршувањето на различните видови ревизии во согласност со правилата и прописите на Европската Унија и релевантните меѓународни стандарди и добра пракса.

Почетокот на тригодишната соработка меѓу ДЗР и ХСР беше означен со почетниот семинар за запознавање на учесниците во твинингот од двете институции и прелиминарното дефинирање на планот за активностите за следните три години.

### **3.2. Соработка со ИНТОСАИ, ЕУРОСАИ, Врховни ревизорски институции и други меѓународни организации**

Со цел за збогатување на сознанијата на вработените на ДЗР со искуствата од други врховни ревизорски институции од Европа, во рамките на Проектот на Светска банка беа реализирани студиски патувања во ВРИ на Словенија, Литванија и Полска за десет раководители и ревизори од ДЗР.

Претставник на ДЗР учествуваше на меѓународна конференција и обука во организација на “Меѓународниот конзорциум за Владин (Governmental) финансиски менаџмент (ICGFM)” во Мајами - Соединетите Американски Држави. Главна тема на конференцијата беше “Приоди за максимизирање на отчетноста, минимизирање на ризикот, подобрување на транспарентноста и намалување на измамите во користењето на јавните средства. Учеството на оваа конференција е реализирано во рамките на Проектот на Светска банка за развој на ДЗР.

Делегација од три претставници на ДЗР под раководство на Главниот државен ревизор учествуваше на Конгресот на ЕУРОСАИ во Бон, Сојузна Република Германија. Главна тема на Конгресот беше „Ревизија на јавните приходи“. По повод 15-годишнината на ЕУРОСАИ, на Конгресот, беше промовирана монографијата „Државната ревизија во Европа – Достигања и перспективи“ издадена од Руската федерација. Во неа се претставени 42 ВРИ од Европа, вклучувајќи ги и искуствата на Државниот завод за ревизија на Република Македонија.

Работната група за животна средина на ЕУРОСАИ во рамките на Конгресот организираше изложба на цртежи и постери на тема: “ревизија на животната средина”. Во конгресните документи, искуството на ДЗР на РМ во ревизијата на животната средина е вклучено преку три цртежи и два постери.

Покрај тоа, Работната група за животна средина на ЕУРОСАИ, по повод Конгресот издаде брошура насловена „Ревизија на животната средина во Европа 1999 – 2005“, во која се прикажани постигањата на 26 ВРИ меѓу кои и на Државниот завод за ревизија на РМ.

Двочлена делегација на ДЗР, предводена од Главниот државен ревизор учествуваше на редовниот состанок на работната група за ревизија на животна средина (WGЕА) на ИНТОСАИ во Москва - во месец октомври 2005. Цели на состанокот беа да се изгради свест за прашањата за заштита на животната средина, размена на искуства од извршените ревизии за животната средина, и зајакнување на капацитетите на ВРИ во вршење на ревизии за животната средина. Состанокот опфати следниве тематски области :

- Ревизии по прашања на биолошки диверзитет;
- Ревизии по прашања на климатски промени согласно Протоколот од Кјото;
- Зголемување на влијанието на ревизиите на животната средина;

- Ревизија на животна средина – соочување со предизвиците.

Во рамките на активностите на работната група, претставник од ДЗР имаше презентација на тема “ Напорите кои ги прави Република Македонија во областа на зачувување на биолошката разновидност и придонесот на ДЗР на Република Македонија на ова поле“ како и активно учество на пленарните сесии и дискусиите во групи

Во втората половина на ноември 2005, делегација на ДЗР предводена од Главниот државен ревизор, учествуваше на IV Евро Американска EUROSAI-OLACEFS Конференција во Лима, Перу. Темата на расправа беа:

- Ревизија на имотот и приходите на јавните претставници на власта, постапки за избегнување на конфликт на интереси: постоечки закони и можна улога на ВРИ и
- Методологија за оценување и мерење на влијанието на ревизиите направени од страна на ВРИ врз заштедата и правилното користење на јавните средства.

ДЗР даде и конкретен придонес на оваа Конференција со презентација на тема: „Ревизија на имотот и приходите на јавните претставници - Искуството од примената на мерките за антикорупција во Република Македонија“.

### **3.3. Членство во меѓународни организации, комитети и работни групи**

ДЗР како полноправен член на ИНТОСАИ (од 29 март 2001) и ЕУРОСАИ (од 29 март 2001) и на работната група за животна средина на ИНТОСАИ, во 2005 година, својата меѓународна активност ја прошири уште во две нови меѓународни работни групи, остварувајќи членство во:

- Групата што ја сочинуваат ВРИ од земјите кандидати за прием во ЕУ (Бугарија, Романија, Хрватска, Турција) и Албанија, потоа Европскиот суд на ревизори (ЕСР) и СИГМА. Групата е формирана во 1998 година, како постојана рамка за соработка меѓу земјите од централна и источна Европа и ЕСР. Активностите на Групата се поврзани со процесот кон пристапување во ЕУ и усогласување на ревизорската практика со оние на ЕУ. Учеството на претставниците од ДЗР на работилниците во септември 2005 во Будимпешта (ревизија на структурните и кохезионите фондови на ЕУ) и во октомври 2005 во Малта (ревизија на финансиските извештаи во јавниот сектор) што беше и резултат на вклучувањето на ДЗР во оваа Група.
- Работната група за информатичка технологија (ИТ) на ЕУРОСАИ. Работната група е формирана во 2002 година во Москва на претходниот Конгрес на ЕУРОСАИ со цел да ја поттикне имплементацијата на заедничките активности на ВРИ од областа на информатичката технологија. Од почетните 16 ВРИ таа денес брои 29, вклучувајќи го и ДЗР.

### **3.4. Соработка со Светска банка**

Во 2005 година продолжи соработката со Светска банка која во континуитет се остварува од 2000 година во рамките на поддршката која ја дава банката на Република Македонија преку вршење на PEIR (Public expenditure and institutional review) review (Преглед на јавната потрошувачка и буџетските корисници, кредит за усогласување на управувањето во јавниот сектор – 2000/ 2002/2003/2004 (PSMAL I и PSMAL II (за реформи во јавната администрација), оценка за финансиска отчетност на земјата (CFAA) – 2003/2004 година, програмски заем за структурно прилагодување (PSAL) – 2004,) програмски заем за развојни политики (ПДПЛ) - 2005 година. По сите овие документи и изготвените Ед Мемоари на банката, во делот на препораките/обврските кои се однесуваат на надворешната ревизија, ДЗР ги спроведува во дадени рокови и во континуитет.

#### **4. Процес на приближување кон Европската унија, спроведување на препораките на Европската комисија**

Во јуни 2005 година Владата на РМ донесе одлука за формирање на работни групи за подготовка на Националната програма на РМ за усвојување на правото на ЕУ (НППА) - Acquis и Акцискиот план на Владата на РМ за Европско партнерство. ДЗР учествуваше во работата на Работната група 28 - за Финансиска контрола во делот за државната ревизија и го следи степенот на остварување на задачите/обврските од Акцискиот план согласно приоритети, активности и индикатори за следење на реализација на мерките во делот за функционирањето на ДЗР. финансиска контрола.

Активностите/обврските во делот на финансиската контрола што се однесуваат на ДЗР се имплементирани во следниве два документа:

- Акцискиот план на Владата на РМ за Европско партнерство каде се опфатени мерки и активности за реализација на одделни приоритети и индикатори за следење на нивната реализација, и
- Извештајот на Европската Комисија (мислење на комисијата за барање на членство на Република Македонија во Европската Унија) односно Одлуката на Советот за принципите, приоритетите и условите содржани во Европското партнерство со Република Македонија.

Овие документи ги опфаќаат следните прашања/активности/обврски на државната ревизија:

- Засилување на финансиската и оперативната независност на ДЗР и обезбедување следење на заклучоците во извештаите на ДЗР,
- Измена и дополнување на Законот за државна ревизија,
- Следење и имплементирање на наодите од извештаите на ДЗР,
- Обезбедување натамошно јакнење на оперативните капацитети и функционална и финансиска независност на ДЗР,
- Обукувања на државните ревизори во делот на: ревизорското откривање, ревизија на успешност, ревизија на ИТ системи, ревизија на фондови на ЕУ, процена на ризикот и др.,
- Развивање на ефикасни системи за управување, следење, контрола и ревизија потребни за спроведување на програмите во согласност со предпристапните инструменти на ЕУ под услови на децентрализирано спроведување,
- Обврски кои произлегуваат од соработката на ДЗР со внатрешната ревизија кај другите институции и институциите за контрола и надзор,
- Имплементација на препораките на Европската комисија, за спречување на корупцијата, како и друга комуникација и соработка со надлежните институции во Република Македонија по прашања на резултатите од извршените ревизии (Владата на РМ, Јавното обвинителство, Државната комисија за спречување на корупцијата).

##### **4.1. Стручна и техничка помош**

Во текот на 2005 година ДЗР покренала активности за обезбедување на стручна и техничка помош во функција на интензивирање на развојот со средства од ЕУ. Во рамките на овие активности ДЗР активно учествуваше во активностите за програмирање на повеќегодишната индикативна програма КАРДС 2005 - 2006 на Владата на Република Македонија. Реализираните активности не вродија очекувани ефекти. Имено, предлозите на ДЗР не беа земени предвид и развојот на државната ревизија не доби статус на приоритет на активност на Владата на РМ. Како резултат на тоа Државниот завод за ревизија не е вклучен со своите проекти во повеќегодишната индикативна програма

КАРДС 2005-2006, што може да има негативно влијание на интензитетот на неговиот развој за приближување кон ЕУ.

## 5. Едукација

Согласно стратегијата за континуиран развој на професионалните капацитети на државните ревизори, во текот на првата половина од 2005 година Државниот завод за ревизија успешно ги реализираше планираните содржини за обука.

Покрај редовната обука на работните места што како обврска ја имаат раководителите на секторите за ревизија, теоретските и практичните сознанија на сите државни ревизори беа надградени во областа на основните принципи на ревизијата на успешност, пишувањето поефикасни ревизорски извештаи, примената на методите на статистички примерок во извршувањето на ревизорските задачи и примена на ИДЕА софтверот во ревизорската пракса. Оваа обука е реализирана во рамките на проектот на Светската банка за развој на Државниот завод за ревизија финансиран од Холандската Влада. Вкупно седум експерти на Светска банка, Врховната ревизорска институција на Унгарија и Државниот завод за ревизија на Република Македонија ја спроведоа обуката во времетраење од 12 работни дена за сите вработени, како и десет дневна обука "Градење на професионалните капацитети на искусните државни ревизори на планот на откривањето и превенцијата од измами и злоупотреби" во која беа вклучени 34 вработени од Државниот завод за ревизија. Во обуките како слушатели беа вклучени и претставници од: Централната единица за внатрешна ревизија при Министерството за финансии, Единицата за внатрешна ревизија при МВР, Економски факултет - Скопје и од Јавното обвинителство на Република Македонија.

Во рамките на овој проект беше реализирана обука за двајца ревизори за ИТ ревизија во организација на работна група за ИТ на ЕУРОСАИ во Врховната ревизорска институција на Литванија.

Преку програмата ИДИ ЕУРОСАИ е реализирана обука на 5 ревизори, од кои еден во својство на предавач во Врховната ревизорска институција на Латвија.

Двајца ревизори од Државниот завод за ревизија посетуваа семинар за ревизија на животната средина, (отпад, обновлива енергија, загадување на воздухот) кој се одржа во Виена, Австрија во организација на Комитетот за обуки и Работната група за животната средина на ЕУРОСАИ.

Двајца ревизори (ПГДР) учествуваа на работилница за ревизија на структурните и кохезиони фондови во организација на ОЕЦД, СИГМА и ЕСР. Домаќин на работилницата беше ВРИ на Унгарија.

Во овој период реализирана е и 10-дневна практична обука во Државниот завод за ревизија на 5 слушатели од трета и четврта година на студии од Економскиот Факултет од Прилеп. Обуката беше спроведена во Државниот завод за ревизија каде студентите беа запознаени со надлежностите и функционирањето на Државниот завод за ревизија. Вториот дел од обуката беше практична работа на терен во состав на ревизорската екипа.

Кон крајот на 2005 година започна конкретната реализација на договорените активности на *твининг проектот со ХСР* (точка 3 погоре) - компонента 2 за зајакнување на организационите и административни капацитети на ДЗР и компонента 3 за градење на ревизорски вештини вклучително спроведување на пилот ревизии во 2006 година. Во овој период се одржаа две паралелни средби на кои претставниците од ХСР и ДЗР дискутираа за прашања од агендата на дефинирани задачи во Terms of reference за двете компоненти.

Како резултат на учеството во Програмата на ИДИ/ИНТОСАИ за долгорочна регионална програма за обука (ЛТРТП), ДЗР од редот на своите вработени ревизори се стекна со двајца акредитирани обучувачи за ревизија по успешното завршување на двоиполмесечната обука во рамките на работилницата за ревизија на успешност. Во 2005 обучувачите веќе беа вклучени во обуката на ревизорскиот кадар во ДЗР во рамките на обуката која се реализираше со проектот на Светска банка. Во иднина тие ќе бидат носители на обуката во ДЗР во соработка со експертите од ХСР, други ВРИ и Европскиот суд за ревизија.

Во наредниот период обуката ќе претставува значаен сегмент од целокупното работење на државната ревизија особено со почетокот на користењето на средства од ЕУ и други меѓународни организации во Република Македонија. За стекнување практични знаења и увид во најдобрите практики по одредени прашања од областа на државната ревизија ДЗР и понатаму ќе ги користи меѓународните семинари/курсеви и работилници на одредени теми, организирани од страна на ИНТОСАИ, ЕУРОСАИ и нивните работни групи и регионални програми, Европскиот суд за ревизија и одделните Врховни ревизорски институции кои се сметаат за лидери во конкретна област.

Посебен акцент ќе биде ставен врз соработката и размената на искуства со Врховните ревизорски институции од другите земји во повеќе сегменти, вклучување ревизори од ДЗР во ревизорски екипи за ревизија на заеднички проекти или ревизии на регионално ниво заедно со другите ВРИ, до учество на претставници на ДЗР во активностите на работните групи и комитети на ИНТОСАИ и ЕУРОСАИ по разни прашања.

## **6. Методолошки прашања**

Во текот на 2005 година Државниот завод за ревизија го издаде Прирачникот за финансиска ревизија како стручен практикум во секојдневната ревизорска дејност.

Прирачникот го нуди општиот пристап на ДЗР при вршењето на финансиската ревизија на субјектите од јавниот сектор, ги опфаќа клучните прашања на методолошкиот пристап кои треба да се разгледаат, анализираат и просудат согласно со релевантните ревизорски стандарди.

Исто така, во 2005 година Проектот на Светска банка за развој на Државниот завод за ревизија го издаде и Прирачникот за ревизија на успешност кој претставува основа за методолошкиот пристап при вршење на овој вид на ревизија.

ДЗР изготви и други упатства во функција на извршување на задачите на државната ревизија. Во наредниот период ДЗР ќе работи на изготвување на серија на детални упатства по разни теми и прашања на ревизијата, согласно со ревизорските стандарди на ИНТОСАИ и со користење на бројна расположива литература која го покрива доменот на финансиската ревизија и ревизијата на успешност.

## **7. Односи и комуникација со јавноста**

Односите на ДЗР со субјектите и со јавноста се одвива преку неколку форми на комуникација: писмена, усмена и преку официјалниот ВЕБ-сајт на институцијата (електронска кореспонденција).

Комуникацијата со субјектите кои подлежат на вршење државна ревизија се одвиваше по писмен пат и усмени разговори и, главно, беше насочена кон организирањето на процесот на вршење ревизија, односно следење на ревизорските препораки од страна на субјектите.



Во однос на информирање на јавноста, комуникацијата се одвиваше преку официјалниот ВЕБ-сајт и низ директни контакти со медиумите, односно новинарите. Годишниот извештај за извршените ревизии и за работата на ДЗР во 2004 година е достапен на ВЕБ-страницата ([www.dzr.gov.mk](http://www.dzr.gov.mk)). На истата интернет страница редовно се објавуваат тековните извештаи од извршените ревизии.

Објавувањето на Конечните ревизорски извештаи на официјалниот ВЕБ-сајт предизвикува зголемен интерес за посетеност на интернет страницата на ДЗР што најдобро се илустрира со бројката од 18.606 посети која беше регистрирана за 14 месеци (01.01.2005 до 01.03.2006 година). Деталната анализа на посетеноста на содржините на ВЕБ-сајтот покажува дека најпосетуван е делот „Информации, извештаи и анализи“, односно најинтересни за јавноста се Конечните ревизорски извештаи кои ги читаат околу 80 % од вкупниот број на посетители.

Можноста што ја нуди ВЕБ-сајтот во однос на поставување на прашања, коментари, сугестии и предлози поврзани со работата на ДЗР, во 2005 година ја искористија 25 правни и физички лица.

Во декември 2005 година беше издаден првиот број на Билтенот на ДЗР.

## **8. Организацииска структура и кадровски ресурси на ДЗР**

ДЗР е врховна ревизорска институција со седиште во Скопје. Согласно Стратегијата за развој на државната ревизија и ДЗР за периодот 2005-2009 година, Правилникот за организација и работа на Државниот завод за ревизија и Правилникот за систематизација на работните места, предвидени се 125 работни места за извршување на работи и работни задачи организирани во девет посебни организациски делови (Прилог 1).

На 31.12.2005 година бројот на пополнети работни места во ДЗР изнесува 76 вработени (од кои 57 во организационите делови за ревизија).

Структурата на степенот на стручна подготовка на вработените во 2005 година е прикажан во следната табела:

<b>Ред. бр.</b>	<b>Степен на стручна подготовка</b>	<b>Број на вработени</b>
1.	Д-ри на наука	1
2.	М-ри на наука	2
3.	ВСС	69
4.	ССС	4
	<b>Вкупно:</b>	<b>76</b>

Од вкупниот број на вработени 12 се овластени државни ревизори.

Организациската поставеност и систематизацијата на работните места во ДЗР се димензионирани за постигнување висок степен на исполнување на задачите на државната ревизија во зависност од обемот и надлежностите кои произлегуваат од одредбите на Законот за државната ревизија.

## **9. Примена на информатичка технологија во ревизијата**

Информатичката технологија се применува за анализирање на сметководствените евиденции и донесување на поквалитетни и сеопфатни заклучоци за финансиската ревизија и ревизијата за успешност. Проблемите со кои се среќаваат ревизорите при

извршување на своите секојдневни задачи се поврзани со не постоењето на унифицираност на апликациите кои се користат за компјутерско водење на сметководството кај субјектите.

На крајот од годината набавена е една лиценца од IDEA софтверот за ревизија а неговата официјална примена е планирана за 2006 година по спроведена обука на ревизорите за негово користење.

За подобрување на внатрешната комуникација во Државниот завод за ревизија, набавена е компјутерска опрема, што ќе претставува основа за реализација на проектот за Интранет во ДЗР.

Во текот на годината, дел од извршените ревизии се реализирани со користењето на информатичката база на правниот субјект кај кој се врши ревизијата.

Продолжија активностите за формирање Регистар на правни субјекти кај кои се врши државна ревизија, со идентификациски податоци и воспоставување на релациските бази на податоци (вклучувајќи ја и базата на податоци на Годишните сметки).

## **10. Финансиска и материјална база на ДЗР**

За финансирање на работите на Државниот завод за ревизија средствата се обезбедуваат од Буџетот на РМ и од надоместоците на трошоците од субјектите за вршење ревизија според Тарифата на ДЗР, одобрена од Собранието на РМ.

На ден 31.12.2005 година ненаплатените побарувања од надоместоците на трошоците од субјектите за вршење ревизија според Тарифата на ДЗР изнесуваат 14.182 илјади денари од вкупно 47 субјекти. За 38 субјекти поведени се судски постапки пред надлежните судови ( за 7 субјекти договорено е плаќање на рати). За останатите 9 субјекти доставени се опомени пред поднесување тужбено барање.

Во Прилогот број 2 даден е Билансот на состојба на ДЗР состојба на 31 декември 2005 година (збирно за двете сметки).

Финансирањето на активностите на Државниот завод за ревизија, определени со Законот за државната ревизија, треба да биде во директна корелација со Годишната програма на Државниот завод за ревизија за утврдување на обемот за вршење на работите на државната ревизија. Поаѓајќи од принципот на независност во планирањето и извршувањето на своите обврски уредени со Законот за државната ревизија, Годишната програма на Државниот завод за ревизија треба финансиски да се поткрепи со обезбедување буџет, кој во Буџетот на РМ ќе се вклучува по претходно одобрување од страна на Комисијата за финансирање и буџет на Собраните на РМ.

Добивајќи ваков третман, ќе се придонесе за натамошно зајакнување на независноста ефикасноста и квалитетно спроведување на законски пропишаните функции на ДЗР, што е важна претпоставка за отчетот на Владата и Собранието пред даночните обврзници.

Од прегледот даден подолу може да се констатира дека обезбедените средства на ДЗР по години во изминатиот период секогаш биле помали по обем од планираните.

Ваквата состојба влијаела и на обемот на реализацијата на планираниот и остварениот број на ревизии, број на вработени и потребни средства за капитални вложувања (деловен простор и опрема).

**Преглед на планираните и одобрените средства од  
Буџетот на Република Македонија за Државниот завод за ревизија**

во 000 денари

Година	Број на вработени		Буџетски средства	
	планирани	пополнети 31.12.	буџетска предлог- пресметка (буџетски средства)	одобрани
1	3	4		5
2003	90	59	87.211	43.649
2004	90	68	93.135	56.302
2005	90	76	111.803	54.401

Во Билансот на приходи и расходи (Прилог 3) дадени се податоци за реализираните буџетски средства и средствата од сопствени приходи за 2005 година

## **КОНСТАТАЦИИ И ЗАКЛУЧОЦИ ПО ГОДИШНИОТ ИЗВЕШТАЈ ЗА ИЗВРШЕНИТЕ РЕВИЗИИ И ЗА РАБОТАТА НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА ВО 2005 ГОДИНА**

Содржината и обемот на активностите што ги извршуваше Државниот завод за ревизија во годината за која се поднесува овој Годишен извештај упатуваат на следните:

### **Констатации**

1. Стратегијата за развој на државната ревизија и на ДЗР во периодот 2005-2009 година не се остварува со потребната динамика за реализација и обезбедување на потребни услови за развој.
2. Степенот на опфат на законски определената задача изразен како процент на опфат, со државна ревизија базиран врз масата на јавна потрошувачка опфатени со ревизија се одржува на ниво од 50-55%, но тој не може децидно да се утврди во услови на отсуство на консолидирани биланси на корисниците на јавни средства и на Буџетот на РМ.
3. Ревизијата утврди дека дел од носителите на функционалните области/раководства не постапуваат според член 27 од Законот за државната ревизија во врска со преземањето потребни мерки и известувањето за преземените мерки заради отстранување на констатираните неправилности и незаконитости.
4. Кај голем број субјекти не се почитуваат одредбите од Законот за јавни набавки, при што кај 55% од ревизорските извештаи е констатирано непочитување на одредбите од Законот за јавни набавки.
5. Најголемиот број на констатациите за реално и објективно искажување на финансиските извештаи и законското и наменското користење на средствата кај ревидираните субјекти е резултат на нефункционирање на системот на интерни контроли и отсуството на поддршка на носителите на функционалните области/менаџмент за имплементирање на истите.
6. Уредното и ажурното водење на сметководствената евиденција, пропишаните сметководствена политика, соодветно евидентирање на настанатите промени и финансиски трансакции и нивно веродостојно обелоденување во финансиските извештаи е во директна корелација со степенот на компетентност и едуцираност на овластените сметководители.

Врз основа на расправата по Годишниот извештај за извршените ревизии и за работата на Државниот завод за ревизија за 2005 година, предлагаме Собранието на Република Македонија да ги донесе следниве

### **Заклучоци**

1. Собранието на Република Македонија го разгледа Годишниот извештај за извршените ревизии и за работата на Државниот завод за ревизија за 2005 година.
2. Собранието на Република Македонија ја задолжува Владата на Република Македонија да ги обезбеди потребните услови за натамошна реализација на функционална, финансиска и оперативна независност утврдени со Стратегијата за развој на државната ревизија и на ДЗР во периодот 2005-2009 година, што претпоставува обезбедување средства и давање согласност за прием на планираниот број на вработени.

3. Собранието на Република Македонија ја задолжува Владата на Република Македонија да подготви законски проекти за измени и дополнување на законите кај кои според наодите на ДЗР има утврдени системски пропусти.

4. Собранието на Република Македонија ја задолжува Владата на Република Македонија да преземе мерки за одговорност на лицата во институциите кои вршеле незаконска употреба на јавните средства утврдени со Годишниот извештај на Државниот завод за ревизија за 2005 година.

5. Да се задолжат надлежните органи за доследно спроведување донесените Решенија за пренесување на правото на сопственост од делбените биланси од 2000 година помеѓу Република Македонија, постојните и новоформирани општини, од аспект што со новата територијална организација на ЕЛС во Република Македонија претстојат нови делбени биланси и спојувања на општини а се немаат реалните состојби за имотот со кој располагаат општините.

6. Собранието на Република Македонија ја задолжува Владата на Република Македонија да ги задолжи носителите на функционалните области да обезбедат подршка за имплементирање на системот на интерни контроли кај корисниците на средства од јавниот сектор.

7. Собранието на Република Македонија ја задолжува Владата на Република Македонија преку надлежното министерство да изработи национална стратегија за едукација на одговорните сметководители од јавниот сектор.

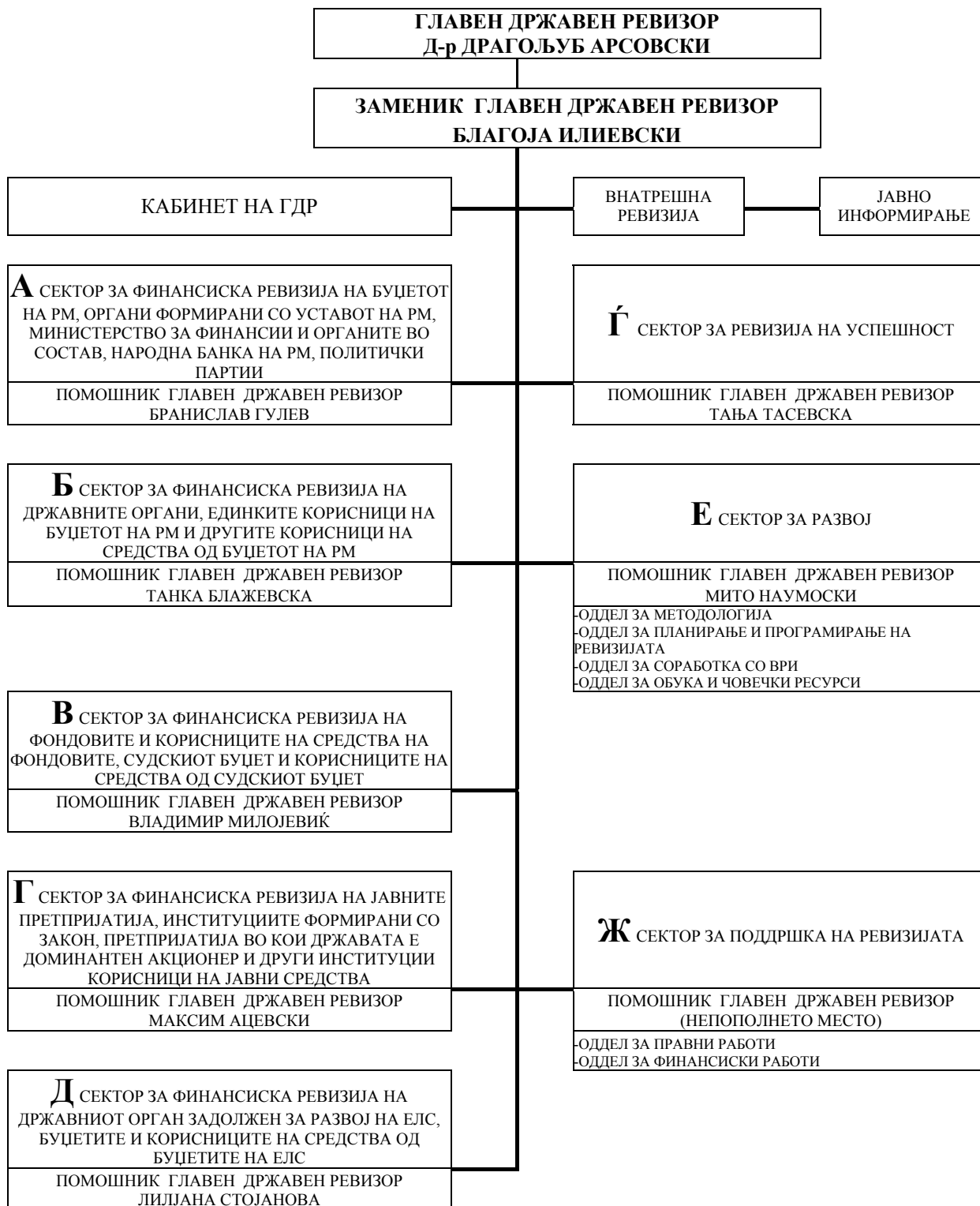
8. Собранието на Република Македонија, во функција на остварување на подобра и поинтензивна комуникација помеѓу надлежните државни органи за прашањата на работата на органите за контрола и ревизија во економската сфера, кои може да придонесат за поефикасно надминување на пропустите и за зголемување на ефектот од активноста на органите за контрола и ревизија во економската сфера, ја задолжува Законодавно-правната комисија на Собранието на РМ да ги согледа можностите во рамките на Собранието на РМ да се формираат постојани работни тела чија задача би била тековно разгледување на конечните извештаи од поединечните ревизии и да предлагаат мерки и активности или со оваа задача да се задолжи некое од веќе формираните тела, со што би се интензивирал процесот на реализирање на препораките дадени во извештаите на органите за контрола и ревизија во економската сфера.

Бр. 0103-348/1

Скопје, 22.03.2006

**Главен државен ревизор**

д-р Драгољуб Арсовски, с.р.



## ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Биланс на состојба  
на 31 декември 2005г \*)

	во 000 денари	
	2005	2004
<b>Актива</b>		
<b>Тековни средства</b>		
Парични средства	29.765	23.171
Побарувања од купувачи	14.182	10.851
Материјали, резервни делови и ситен инвентар	895	798
Активни временски разграничувања	3657	3.596
<b>Вкупно тековни средства</b>	<b>48.499</b>	<b>38.416</b>
<b>Нетековни средства</b>		
Материјални средства	13.447	13.954
Нематеријални средства	405	0
<b>Вкупно нетековни средства</b>	<b>13.852</b>	<b>13.954</b>
<b>Вкупна актива</b>	<b>62.351</b>	<b>52.370</b>
<b>Пасива</b>		
<b>Тековни обврски</b>		
Краткорочни обврски спрема набавувачи	480	544
Краткорочни финансиски обврски	3.143	3.047
Пасивни временски разграничувања	43.981	34.027
<b>Вкупно тековни средства</b>	<b>47.604</b>	<b>37.618</b>
<b>Извори на средства</b>		
Извори на капитални средства	13.852	13.954
Извори на други средства	895	798
<b>Вкупно извори на средства</b>	<b>14.747</b>	<b>14.752</b>
<b>Вкупна пасива</b>	<b>62.351</b>	<b>52.370</b>

\* Билансот на состојба е даден збирно за двете сметки (буџетска сметка и сметка за приходи наплатени од органи)

## ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

## Биланс на приходи и расходи за 2005 година

во 000 денари

Поткатегорија	Ставка	Раздел/програма	Буџетски средства		Сопствени средства		
			ПЛАНИРАНИ	РЕАЛИЗИРАНИ СРЕДСТВА	ПЛАНИРАНИ	РЕАЛИЗИРАНИ СРЕДСТВА	
1	2	3	4	5	6	7	8
02002 ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА							
	20	Државна ревизија		53.201	52.520	29.922	4.215
40		Плати, наемнини и надоместоци		39.461	39.457	0	0
	401	Основни плати и наемнини		27.337	27.337	0	0
	402	Придонеси за социјално осигурување од работодавачите		12.049	12.046	0	0
	403	Останати придонеси од плати		75	74	0	0
42		Стоки и други услуги		13.740	13.063	0	0
	420	Патни и дневни трошоци		3.980	3.832	0	0
	421	Комунални услуги, греење, комуникација и транспорт		3.765	3.673	0	0
	423	Ситен инвентар, алат и други материјали за поправка		1.760	1.619	0	0
	424	Поправки и тековно одржување		1.360	1.359	0	0
	425	Договорни услуги		2.030	1.851	0	0
	426	Други тековни расходи		845	729	0	0
48		Капитални расходи		0	0	29.922	4.215
	481	Градежни објекти		0	0	15.000	
	483	Купување на мебел, опрема, возила и машини		0	0	11.722	3.765
	485	Други нефинансиски средства		0	0	3.200	450