ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

ул. Македонија 12/3
1000 Скопје
Република Македонија
Тел: + 389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzr@dzr.gov.mk
www.dzr.gov.mk

Број:09-258/5

Дата: 05.05.2016

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Ревизијата на успешност на тема "Ефективност на управувањето со недвижниот имот сопственост на Република Македонија кој го користат органите на државната управа„ е извршена со цел да даде оценка на откриените ризици како и да понуди можности за подобрување на политиките за поефективно управување со имотот на државата што ќе биде од општ интерес за Република Македонија.

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2015 година.

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Имајќи ги превид надлежностите на субјектите инволвирани во процесот на управувањето со недвижниот имот сопственост на Република Македонија, констатираме потреба од подобрување на одредени активности при реализацијата на целокупниот процес, со кои ќе се создадат услови за подобрување на ефективноста на спроведувањето на процесот на управувањето со недвижниот имот сопственост на Република Македонија. Имено, во однос на постојната законска регулатива со која е уредено управувањето со државниот имот кои го користат органите на државната управа за вршење на својата дејност, утврдивме дека недоволно се уредува и афирмира интегрираното управување, односно располагање со државниот имот, а посебно отсуствува хармонизацијата на активностите на сите надлежни институции во целиот систем на управување и располагање со имотот. Воспоставувањето на интегрираното управување со државниот имот ќе придонесе за целосен увид во обемот, структурата и

евиденцијата на имотот сопственост на РМ, надзор и контрола над состојбата на истиот, донесување на квалитетни одлуки за управување, следење на користењето и ефектите од истото.

Ревизијата смета дека потребно е да се воспостават и имплементираат нормативни инструменти со кои би се обезбедила непосредна одговорност на надлежните институции за управувањето со државниот имот. Исто така потребно е да се преиспита можноста за иницирање, определување или назначување на тело овластено од Владата на РМ, кое ќе има надлежност за координација и хармонизација на управувањето со државниот имот и како стручен носител ќе биде надлежен за изработка на акт за долгорочно планирање на сите активности поврзани со управување со имотот сопственост на РМ. За реализација на горенаведеното потребно е да се обезбедат соодветни институционални капацитети односно стручни, технички, кадровски и организациони услови.

Воспоставувањето на целосна и единствена евиденција за имотот сопственост на РМ е долгорочен и континуиран процес. По нејзиното воспоставување ќе се овозможи и развивање на останатите деловни процеси кои се надоврзуваат и произлегуваат од управувањето со имотот, како што се контрола, анализа и известување за состојбата на истиот. За ефективно и успешно управување со државниот имот особено се значајни целосни и ажурни податоци за целиот имот на РМ.

Периодот кој беше опфатен со ревизијата на успешност е 2013 - 2015 година, како и одредени области, прашања и настани пред 2013 година и последователно до денот на известување од извршената ревизија.

Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе во субјектите опфатени со ревизијата беа насочени кон повеќе области и тоа како што следува:

- Правна и институционална рамка за управување со недвижните ствари што го користат органите на државната управа и
- Евиденција на недвижните ствари во државна сопственост кај органите на државната управа, анализа на правниот основ за стекнување на сопственост/користење и анализа на доставените податоци за водење на евидентната книга од надлежниот орган.

Од утврдените ризици во текот на ревизијата, произлегоа заклучоци, кои се основа за изготвување на ревизорска програма на активности. Ревизорската програма опфати активности за обезбедување на доволно комплетни и релевантни докази од субјектите предмет на ревизија, врз основа на кои се сними состојбата и се донесоа заклучоци во рамките на поставените ревизорски цели.

Состојбите кои се прикажани во извештајот се резултат на применетите постапки на ревизија со цел постигнување на објективна и реална оценка на тековните состојби за ефективноста на управувањето со имотот сопственост на Република Македонија кој го користат органите на државната управа, детектирање на клучните фактори и нивното влијание, нивна анализа, утврдување на причините за постојната состојба и креирање на јасни и реални препораки по кои надлежните институции треба да постапат.

Како резултат на извршената ревизија, констатирани се одредени неправилности и состојби со кои е поткрепено ревизорското мислење, а кои се дадени во продолжение според ризичните области.

Со извршената анализа на одредбите од законските решенија со кои се уредува областа предмет на ревизија, утврдивме одредени недоречености и слабости, кои се однесуваат на следното:

- во постојната законска регулатива отсуствува нормативно уредување на обврската за изработка и донесување на стратешки документи во врска со управувањето на имотот сопственост на РМ, како важен предуслов за воспоставување на ефективно управување со државниот имот, со кој за период од повеќе години ќе се одредат насоките и целите за управувањето со имотот, земајќи ги во предвид економскиот развој и интересите на РМ;
- во делот на евиденцијата на недвижни ствари, утврдивме дека само органите на државната управа се обврзани да достават податоци до Агенцијата за катастар за недвижните ствари кои ги користат, а се сопственост на РМ и
- во делот на одредбите од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи, кој е вон сила, беше уредено дека надзор над применување на одредбите од овој закон врши Министерството за финансии. Со донесувањето на новото законско решение, односно во Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, не е предвидена одредба со која ќе се одреди надлежен орган за вршење на надзор над применувањето на одредбите на законот.

Во однос на воспоставената евиденција кај органите на државната управа, односно евиденцијата на вредноста на недвижните ствари во деловните книги и нивно искажување во финансиските извештаи, утврдивме дека дел од нив не располагаат со целосни податоци за вредноста на државниот имот кој им е даден на користење, со што се отежнува согледувањето на реалната состојба како и вредноста на имотот сопственост на РМ.

Утврдивме дека со воспоставениот начинот на водење на евидентната книга, не се постигнуваат задоволителни ефекти, односно не се обезбедуваат целосни и точни

податоци за државниот имот. За обезбедување на целосна база на податоци/евидентна книга потребно е сите корисници на недвижниот имот сопственост на РМ да ги достават до Агенција за катастар сите податоци во врска со имотот. Со навремено и ажурно доставување на потребните податоци би се создала единствена евиденција за државниот имот. Особено е значајна координацијата и комуникацијата помеѓу Агенцијата за катастар и органите на државната управа кои се или ќе бидат задолжени за точно и навремено доставување на податоците.

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање мерки за надминување на истите. Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон подобрување на ефективноста во управувањето со недвижниот имот сопственост на РМ кој го користат државните органи, со посебен акцент на креирање на мерки и политики за начинот на организирање на системот. Имајќи во предвид дека сопственик на државниот имот кој го користат органите на државната управа е државата, препораките ги насочуваме кон Владата на РМ, која е потребно во координација со сите учесници/институции кои користат државен имот да преземе мерки и активности заради нивна имплементација и тоа како што следува:

Владата на РМ да преземе иницијатива за понатамошно изменување и дополнување на законските решенија во насока на надминување на постојните недоречености односно слабости, и тоа во делот на:

- обезбедување на нормативни предуслови за прецизно регулирање на обврската за изработување и донесување на стратешки и програмски документи, како и за меѓусебна соработка при планирање, донесување и реализација на мерките и активностите утврдени со надлежностите на сите носители во процесот на управување, користење и располагање со државниот имот;
- усогласување на одредбите од член 1 и член 57 од Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост со член 72 од истиот закон, со што обврска за доставување на податоци за состојбата со имотот кои го користат, покрај органите на државната управа ќе имаат и другите правни лица основани од државата заради обезбедување на целосна и комплетна евиденција за недвижните ствари сопственост на РМ и
- дополнување на Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост во насока на одредување на надлежен орган за вршење на надзор над применувањето на одредбите на законот.

Владата на РМ да ја преиспита можноста одлуките со кои се даваат на користење недвижни ствари во државна сопственост да содржат и податоци за вредноста на имотот.

Владата на РМ да преземе мерки и активности за определување на тело/ комисија, кое ќе ја воспостави и води евиденцијата на недвижните ствари што државните органи престанале да ги користат и евиденцијата за потребите од користење на недвижни ствари, како и да се пропише акт со кој ќе се уреди начинот, формата и содржината на наведените евиденции.

Владата на РМ да ја преиспита можноста за определување/назначување на тело/орган кое ќе врши координација и хармонизација на сите активности поврзани со управувањето со државниот имот, кое во својство на стручен носител ќе биде задолжен за изработка на стратегија за управување со недвижните ствари сопственост на РМ. Со ваквиот начин на управување ќе се овозможи надзор над управувањето со државниот имот, известување за постигнатите цели, како и преземање на мерки против оние кои нема да постапат согласно одредбите од законите.

Одговорното лице на Агенцијата за катастар да преземе мерки и активности за:

- воспоставување на регистар на обврзници за доставување на податоци за имотот сопственост на РМ, заради обезбедување на целосни податоци и
- да ја преиспита можноста од унапредување на постојниот начин на водење на евидентната книга преку воспоставување и имплементација на софтверско решение, со кое ќе се овозможи целосен увид, следење, хронологија и контролирање на податоците во евидентната книга и
- иницирање на интензивирање на соработката со институциите во поглед на обезбедување на навремени и целосни податоци за државниот имот кој го користат и нивно доставување до Агенцијата за катастар.

Од страна на раководното лице на Агенцијата за катастар на недвижности, добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, истите се разгледани и констатирано е дека забелешките претставуваат образложение за причините за констатираните состојби во дадените препораки и истите не се прифаќаат.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

Недвижни ствари[1] во државна сопственост што ги користат државните органи се земјиштето што служи за редовна употреба на објектот, зградите, посебните делови од згради и другите објекти изградени на земјиштето, што како долгорочни средства ги користат органите за извршување на работите и задачите во земјата и во странство.

Користењето на стварите од страна на органите на државната управа го опфаќа правото на непосредна употреба на истите, додека **располагањето** со стварите е правото да се одлучува за сопственоста на стварите што ги користат државните органи. Со стварите во државна сопственост што ги користат државните органи од името на Република Македонија располага Владата на РМ.

Главна појдовна точка е дека сопственик на државниот имот може да биде единствено Република Македонија. Сопственоста е стварно право над одредена ствар со кое се дава овластување на носителот на сопственост својата ствар да ја поседува, целосно да ја користи и да располага со неа по своја волја, доколку тоа не е спротивно на закон или на некое право на друго лице.

Ефективното управување со државниот имот придонесува за заштита на националните интереси и е значајно за стабилноста на РМ, а исто така и придонесува за подобар квалитет и живот на сите генерации.
Во РМ управувањето и располагањето со државниот имот подразбира централизација во однос на сопственоста и управувањето, односно децентрализација во однос на користењето од страна на државните органи.

2. Законска регулатива

Правната рамка со која се уредени правата и должностите на органите на државната власт во однос на
со недвижните ствари во државна сопственост и евиденцијата на истите што како долгорочни средства ги користат органите на државната власт за извршување на работите и задачите во земјата и во странство ја сочинува Законот за користење и располагање со стварите на државните органи (стар закон) кој престанува да важи со донесувањето на Закон за користење и располагање со стварите во државна

[1] Законот за користење и располагање со стварите на државните органи ("Службен весник на РМ" бр. 8/05, 150/07, 35/11, 166/12, 137/13, 188/13, 27/14, 180/14 и 52/15);

сопственост и со стварите во општинска сопственост[2] (нов закон) и други подзаконски акти, донесени согласно стариот закон, од причина што прописите што се предвидени со новиот закон потребно е да се донесат во рок од шест месеци од денот на влегувањето во сила на законот, односно до месец декември 2015 година.

Закон за користење и располагање со стварите на државните органи, во примена заклучно со 21.05.2015 година

Согласно одредбите на овој закон, уредени се начините за располагање со недвижните ствари сопственост на РМ, кои ги користат органите на државната управа и тоа:

Начин на располагање на имотот сопственост на РМ	Критериуми за располагање со имотот сопственост на РМ
Набавка на недвижни ствари	- За набавка на недвижни ствари одлучува Владата на РМ на предлог на органот за чии потреби се врши набавката. Набавката на недвижни ствари се врши со прибирање на понуди. - За набавка на недвижни ствари предлагачот треба да има обезбедено средства со Буџетот. - Органите можат до Владата на РМ да поднесат предлог за набавка на недвижна ствар, само ако Република Македонија не располага со недвижност која би ги задоволила потребите за кои се предлага набавката. - Предлогот за набавка на недвижни ствари за единките корисници на средства од Буџетот на Република Македонија, до Владата на РМ го доставува наредбодавецот на органот - буџетски корисник од таа област. - Стручно - административните работи за набавката и склучувањето на договорите за набавка ги врши органот на чиј предлог се врши набавката.

[2] Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост ("Службен весник на РМ" бр., 78/15, 106/15 и 153/15);

	- Договорите за набавка на недвижните ствари ги склучува наредбодавецот на органот- буџетски корисник на чиј предлог се врши набавката.
Престанок и давање на користење недвижни ствари на државните органи	- Недвижните ствари во државна сопственост Владата на РМ со одлука може времено или трајно да ги даде на користење, со или без надоместок, на државни органи, фондови, агенции, дирекции, јавни претпријатија, јавни установи, независни регулаторни тела основани од државата, трговски друштва основани од државата и други институции основани од државата, општините, општините во градот Скопје, градот Скопје, здруженија на граѓани и фондации. - За престанок и давање на користење на недвижни ствари во државна сопственост што ги користат државните органи, фондовите, агенциите, дирекциите, јавните претпријатија, јавните установи, независни регулаторни тела основани од државата, трговски друштва основани од државата и други институции основани од државата, општините, општините во градот Скопје, градот Скопје, здруженија на граѓани и фондации, одлучува Владата на РМ. - За престанок на користење на недвижни ствари запишани во Катастарот на недвижности на субјекти кои престанале да постојат во правниот промет, одлучува Владата на РМ. - Наредбодавецот на органот корисник на недвижни ствари за кои престанала потребата за користење должен е да достави податоци за недвижните ствари за кои престанала потребата за користење до Министерството за финансии - Управа за имотно - правни работи, во рок од 30 дена од престанување на потребата за користење. Евиденција за недвижните ствари што државните органи престанале да ги користат и евиденција за потребите од користење на недвижни ствари на државните органи води Министерството за финансии - Управата за имотно - правни работи. Министерот за финансии ќе ги пропише начинот, формата и содржината на евиденциите од ставот (1) на овој член. За потребите од користење на недвижни ствари, државните органи го известуваат Министерството за финансии - Управата за имотно -

	правни работи.
Продажба на недвижни ствари	- на органот буџетски корисник од таа област. - Продажбата на недвижните ствари се врши со јавно наддавање или со непосредна спогодба.
Размена на недвижни ствари	- За размена на недвижните ствари одлучува Владата на РМ, на предлог на органот - буџетски корисник. - Предлогот за размена на недвижни ствари за единките корисници на средства од Буџетот на Република Македонија до Владата на РМ го доставува наредбодавецот на органот - буџетски корисник од таа област. Предлогот за размена ја содржи потребата за размена, вредноста на недвижната ствар во државна сопственост и вредноста на недвижната ствар во приватна сопственост за кои се предлага размената. - Вредноста на недвижните ствари што се предмет на размена се утврдува според проценетата вредност согласно со Законот за процена.
Давање во закуп на недвижни ствари	- Недвижните ствари кои државните органи престанале времено да ги користат, можат да се дадат во закуп. - За давањето на недвижни ствари во закуп за органот - буџетски корисник и единката корисник на средствата од Буџетот на Република Македонија, одлучува наредбодавецот на органот - буџетски корисник - Давањето на недвижни ствари во закуп се врши со јавно наддавање доколку со овој закон поинаку не е определено. Недвижните ствари дадени во закуп не можат да се даваат во подзакуп.
Друго	- Република Македонија може да се стекне со недвижен имот по пат на подарок од домашни физички и правни лица врз основа на еднострана изјава на волја на дарителот, дадена пред органот надлежен за имотно - правни работи.

Евиденција на недвижни ствари што ги користат државните органи

За стварите во државна сопственост што ги користат државните органи потребно е да се води евиденција. Евиденцијата на недвижните ствари во државна сопственост што ги користат државните органи се установува и води во Агенцијата за катастар, како евидентна книга за недвижните ствари што ги користат државните органи.

Владата на РМ има донесено Одлука за начинот, формата и содржината на евидентната книга за недвижните ствари што ги користат државните органи[3].
Во Евидентната книга потребно е да се евидентираат:

- *податоци за недвижната ствар* (место, улица, број, катастарска општина, катастарска парцела, број на имотен лист, односно број на поседовен лист, површина на земјиште и површина на објект);
- *основа за стекнување на правото на сопственост*;
- *облигациони и стварни права за недвижната ствар* (закуп, користење, плодоуживање, службености, товари, ограничувања и други права во однос на недвижната ствар) и
- *сметководствена вредност на недвижната ствар* во моментот на евидентирање.

Исто така потребно е секој државен орган што користи недвижни ствари во државна сопственост да установи и води евиденција на недвижните ствари во државна сопственост како **внатрешна евиденција на недвижни ствари**.
Владата на РМ има донесено Одлука за начинот, формата и содржината на внатрешната евиденција на недвижните ствари во државна сопственост што ги користат државните органи[4].
Внатрешната евиденција на недвижни ствари ги содржи истите податоци кои ги содржи евидентната книга и тоа:

- податоци за недвижната ствар со кои располага државниот орган (место, улица, број, катастарска општина, катастарска парцела, број на имотен лист, односно број на поседовен лист, површина на земјиште и површина на објект);
- основа за стекнување на правото на сопственост;
- облигациони и стварни права за недвижната ствар (закуп, користење, плодоуживање, службености, товари, ограничувања и други права во однос на недвижната ствар) и
- сметководствена вредност на недвижната ствар во моментот на евидентирање.

Државните органи се должни да доставаат податоци за сметководствената вредност на недвижните ствари со состојба на 31 декември во тековната година, до Агенцијата за катастар, врз основа на кои Агенцијата ќе врши промена на претходно евидентираната сметководствена вредност во Евидентната книга. Исто

[3] Одлука за начинот, формата и содржината на евидентната книга за недвижните ствари што ги користат државните органи ("Службен весник на РМ" број 93/2005);
[4] Одлука за начинот, формата и содржината на внатрешната евиденција на недвижните ствари во државна сопственост што ги користат државните органи ("Службен весник на РМ" број 93/2005);

така, доколку е настаната промена во внатрешната евиденција за недвижните ствари, државните органи се должни тие податоци во рок од 30 дена од промената да ги достават до агенцијата.

Во случај кога за недвижните ствари што ги користат државните органи не може да се утврди основата за стекнување на правото на сопственост, истите потребно е да се запишат односно евидентираат во Јавната книга за запишување на правата на недвижностите, врз основа на одлука на Владата на РМ.

Оваа одлука Владата на РМ, ја донесува на предлог на Државното правобранителство на Република Македонија. Од страна на Владата на РМ, за секоја потреба на државен орган одделно се носи одлука, со која се врши запишување на правото на сопственост на недвижните ствари.

Со овој закон, исто така е уредено дека државните органи кои користат недвижни ствари за кои не може да се утврди основата за стекнување на правото на сопственост, поднесуваат барање до Државното правобранителство заради спроведување на постапка за запишување на правата на недвижностите во корист на Република Македонија во Јавната книга за запишување на правата на недвижностите.

По утврдувањето на правото на сопственост на недвижните ствари, Агенцијата по службена должност ќе го запише правото на сопственост во Евидентната книга.

Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, со примена од 21.05.2015 година

Законот за користење и располагање со стварите на државните органи донесен во 2005 година, повеќе пати е менуван и дополнуван. Поради тоа се наметнала потребата од донесување на нов закон со кои ќе се уредат односите во областа на набавката, користењето и располагањето со стварите на државните органи, правните лица основани од државата и единиците на локалната самоуправа.

Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост донесен на ден 13.05.2015 година влегува во сила на 21.05.2015 година. Во однос на одредбите од стариот закон, со овој закон се извршени значајни измени кои ја опфаќаат темата предмет на ревизија и тоа:

- покрај органите на државната управа со овој закон се опфатени и **правните лица основани од државата** во однос на набавката, размената, користењето на недвижните ствари;
- давање на користење на стварите во општинска сопственост на државните органи и на правните лица основани од државата, како и постапката за продажба и давање под закуп на стварите во **сопственост на општините** и
- Министерството за финансии - Управата за имотно - правни работи повеќе не е надлежен орган за водење на евиденција за недвижните ствари што државните органи престанале да ги користат и евиденција за потребите од

користење на недвижни ствари на државните органи. Со новиот закон уредено е само правото Владата на РМ да одлучува за престанот и давање на користење на недвижни ствари во државна сопственост.

3. Институциите одговорни за темата предмет на ревизија

Имотот сопственост на РМ се користи од министерствата, органите во состав на министерствата, акционерските друштва во државна сопственост, јавните претпријатија основани од државата и други органи на кои со одлука на Влада на РМ им е доделено правото на користење.

Институционалната рамка на системот на управување со недвижниот имот сопственост на РМ, согласно одредбите од законот со кој е покриена областа предмет на ревизија ја сочинуваат:

3.1. Влада на Република Македонија

Согласно одредбите од стариот закон, уредено е дека со стварите во државна сопственост што ги користат државните органи од името на Република Македонија располага Владата на РМ.

Владата на РМ може да определи државен орган или служба која ќе ги користи стварите заради остварување на надлежностите на повеќе органи и го уредува начинот на користењето, чувањето, одржувањето и евиденцијата на истите.

Користењето на стварите дадени на времено и трајно користење може да престане со одлука на Владата на РМ во случаи кога стварите се користат спротивно на намената и извршувањето на работите и задачите.

Недвижните ствари во државна сопственост, Владата на РМ со одлука може времено или трајно да ги даде на користење, со или без надоместок, на државни органи, фондови, агенции, дирекции, јавни претпријатија, јавни установи, независни регулаторни тела основани од државата, трговски друштва основани од државата и други институции основани од државата, општините, општините во градот Скопје, градот Скопје, здруженија на граѓани и фондации.

Со донесување на новиот закон со стварите во државна сопственост што ги користат државните органите и правните лица основани од државата, надлежностите на Владата на РМ остануваат исти.

3.2. Управа за имотно правни работи

До денот на стапување во сила на новиот закон, Управата за имотно правни работи имала обврска да води евиденција на недвижните ствари што државните органи престанале да ги користат и евиденцијата за потребите од користење на недвижни ствари.

Министерот за финансии има донесено Правилник[5] со кој се пропишува начинот, формата и содржината на евиденцијата на недвижни ствари што државните органи престанале да ги користат и евиденција за потребите од користење на недвижни ствари на државните органи, која се чува и води во посебна архива на Министерството за финансии - Управата за имотно правни работи.

Со донесување на новиот закон изземена е обврската за водење на наведената евиденција на Управата за имотно - правни работи.

3.3. Агенција за катастар на недвижности на Република Македонија

Катастарот на недвижности претставува јавна книга во која се врши запишување на правото на сопственост и на другите стварни права на недвижностите, на податоците за недвижностите, како и на други права и факти чие запишување е утврдено со закон.

Со одредбите од стариот закон уредено е дека за стварите во државна сопственост што ги користат државните органи потребно е да се води евиденција. Евиденцијата на недвижните ствари во државна сопственост што ги користат државните органи се установува и води во Агенцијата за катастар, како Евидентна книга за недвижните ствари што ги користат државните органи.

Исто така во согласност со одредбите на стариот закон уредена е потреба секој државен орган што користи недвижни ствари во државна сопственост да установи и води евиденција на недвижните ствари во државна сопственост како внатрешна евиденција на недвижни ствари.

Државните органи имаат обврска да достават податоци за сметководствената вредност на недвижните ствари со состојба на 31 декември во тековната година, до Агенцијата за катастар, врз основа на кои Агенцијата ќе изврши промена на претходно евидентираната сметководствена вредност во Евидентната книга.

---

[5]Правилник за начинот, формата и содржината на евиденцијата на недвижни ствари - сопственост на Република Македонија, што државните органи престанале да ги користат и евиденција за потребите од користење на недвижни ствари на државните органи ("Службен весник на РМ" број 59/05);

3.4. Државно правобранителство на Република Македонија

Државното правобранителство согласно одредбите од Законот за државното правобранителство[6] е државен орган кој презема мерки и правни средства заради правна заштита на имотните права и интереси на Република Македонија, како и ги штити имотните права и интереси на Република Македонија и на државните органи основани со закон пред судовите и другите органи во земјата и странство.

Согласно одредбите од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи, недвижните ствари што ги користат државните органи, за кои не може да се утврди основата за стекнување на правото на сопственост, се запишуваат односно евидентираат во Јавната книга за запишување на правата на недвижностите, врз основа на одлука на Владата на РМ. Владата на РМ, одлуката, ја донесува на предлог на Државното правобранителство. Државните органи кои користат недвижни ствари за кои не може да се утврди основата за стекнување на правото на сопственост, поднесуваат барање до Државното правобранителство, заради спроведување на постапка за запишување на правата на недвижностите во корист на Република Македонија во Јавната книга за запишување на правата на недвижностите. По утврдувањето на правото на сопственост на недвижните ствари, Агенцијата за катастар по службена должност ќе го запише правото на сопственост во Евидентната книга.

И со донесување на новиот закон, Државното правобранителство продолжува да ги врши горенаведените активности , со тоа што со одредбите од овој закон се опфатени и останатите правни лица основани од државата.

[6] Закон за државното правобранителство ("Службен весник на РМ" бр.87/07);

II.ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Ревизијата на успешност е спроведена со цел да се даде оценка за состојбата со управувањето со недвижниот имот сопственост на РМ, со што ќе се придонесе за утврдување на состојбите во врска со сопственоста, користењето, евиденцијата и управувањето со државниот имот и ќе создаде солидна основа за утврдување на областите и субјектите каде е потребно подобрување во вршењето на надлежностите. Со препораките кои ќе произлезат од оваа ревизија на успешност, ревизијата ќе придонесе за поефективно управување со имотот на државата што ќе биде од општ интерес за Република Македонија.

1.2. Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2015 година на тема “Ефективност на управувањето со недвижниот имот сопственост на Република Македонија кој го користат органите на државната управа„ со цел да дадеме одговор на прашањата:
- Дали воспоставената законска и институционална рамка за управување со недвижниот имот што го користат органите на државната управа за извршување на работите и задачите во земјата е соодветна и доволна и
- Дали податоците за недвижните ствари во државна сопственост што ги користат државните органи евидентирани во регистарот на имот/евидентната книга се целосни и точни за да се овозможи ефективно управување со недвижниот имот.

1.3. Со ревизијата на успешност опфатени се следните области:
- Правна и институционална рамка за управување со недвижниот имот што го користат органите на државната управа и
- Евиденција за недвижните ствари во државна сопственост кај органите на државната управа, анализа на правниот основ за стекнување на сопственост/користење и анализа на целосноста на доставените податоци за водење на евидентната книга од надлежниот орган.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени следните институции:
- Влада на РМ;

- Агенцијата за катастар;
- Управата за имотно - правни работи;
- Државно правобранителство и
- дел од органите на државната управа.

2.2. Со ревизијата на успешност го опфативме периодот 2013 - 2015 година, а дадени се состојби кои се случиле претходно и последователно.

3. Методологија

3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РМ при вршењето на државната ревизија.

3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.

3.3. Ревизијата на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на "Ефективност на управувањето со недвижниот имот сопственост на Република Македонија кој го користат органите на државната управа".

3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за утврдување на состојбите во врска со сопственоста, користењето, евиденцијата и управувањето со државниот имот и ќе создаде солидна основа за утврдување на областите и субјектите каде е потребно подобрување во вршењето на надлежностите, што севкупно ќе влијае кон подобрување на управувањето со имотот, сопственост на РМ, со цел поефективно управување со имотот на државата што ќе биде од општ интерес за Република Македонија.

3.5. Кај оваа ревизија на успешност опфативме комбинација од системски - ориентиран пристап и проблемски ориентираниот пристап, преку увид во законската регулатива и приложена поткрепувачка документација, интервјуа и разговори и тоа за:
- законската и подзаконска регулатива поврзана со системот за управувањето со недвижниот имот сопственост на РМ од страна на корисниците на имотот сопственост на Република Македонија;
- надлежности на Владата на РМ, Агенцијата за катастар, Министерство за финансии - Управата за имотно - правни работи и Државното правобранителство;

- спроведени разговори и интервјуа со одговорни лица во горенаведените институции;
- доставени прашалници до 35 органи на државна управа;
- воспоставената евиденција за недвижните ствари во државна сопственост што ги користат државните органи и
- други информации и документација поврзани со темата предмет на ревизија.

3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме **техниките** на ревизија на успешност:
- проучување на законската регулатива од областа предмет на ревизија;
- разговори/интервјуа со лица релевантни за темата на ревизијата;
- истражување со прашалници, доставени до 35 државни органи;
- проверка на документација;
- анализа на податоци и
- интернет истражување.

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 01.06.2015 до 30.10.2015 година од тим на Државниот завод за ревизија.

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 24. 12. 2015 година.
Од страна на раководното лице на Агенцијата за катастар на недвижности, добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, истите се разгледани и констатирано е дека забелешките претставуваат образложение за причините за констатираните состојби во дадените препораки и истите не се прифаќаат.

3.9. Прелиминарното истражување беше насочено кон повеќе области - стекнување информации за законската и подзаконската регулатива која ја регулира областа на управување со недвижните ствари сопственост на РМ, како и оценка на состојбите во врска со сопственоста, користењето, евиденцијата, управувањето со државниот имот, како и надлежностите на институциите вклучени во системот за управување со државниот имот.

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Правна рамка

Постојниот модел на управување со државниот имот во однос на набавката, користењето и располагањето кој го користат органите на државната управа, како и неговата евиденција, нормативно е централизиран/уреден единствено со Законот за користење и располагање со стварите на државните органи, на сила до мај 2015 година , кога е донесен Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост.
Законот за користење и располагање со стварите на државните органи кој е донесен во 2005 година повеќе пати е менуван и дополнуван. Поради тоа се наметнала потребата за донесување на нов закон, со кој се уредени односите во сферата на набавката, користењето и размена на недвижните ствари на државните органи, правата и должностите на правните лица основани од државата во однос на набавката, користењето и размената на недвижните ствари, како и одредби кои се однесуваат на користењето и располагањето со стварите во општинската сопственост.

Освен претходно наведените законски прописи, влијание врз создавањето на соодветни услови во делот на управувањето со недвижните ствари сопственост на РМ имаат и подзаконските акти донесени во согласност со одредбите на стариот закон. Со истите се уредуваат начинот, формата и содржината на евидентната книга, како и на внатрешната евиденција на недвижните ствари во државна сопственост што ги користат државните органи и ќе се применуваат се до денот на донесување на актите согласно новиот закон, кои треба да се донесат во рок од шест месеци од денот на влегувањето во сила на законот, односно заклучно до месец декември 2015 година.

Со извршената анализа на одредбите на погоре наведените закони, кои ја уредуваат областа предмет на ревизија, утврдивме одредени недоречености и слабости, кои се однесуваат на:

- во постојната законска регулатива отсуствува нормативно уредување на обврската за изработка и донесување на стратешки документи во врска со управувањето на имотот сопственост на РМ. Истакнуваме дека важен предуслов за воспоставување на ефективно управување со државниот имот е донесувањето на акт/стратегија за управување со имотот сопственост на РМ, со која за период од повеќе години ќе се одредат насоките и целите за управувањето со имотот, земајќи ги во предвид економскиот развој и интересите на РМ, вклучувајќи и изработка на годишен план за управување

со имотот сопственост на РМ, во кој ќе се утврдат одделните активностите, надлежните институции носители на активностите, со рокови за нивна реализација и ресурси за нивно остварување;

- во делот на евиденцијата на недвижни ствари, уредено е дека само органите на државната управа се обврзани да достават податоци до Агенцијата за катастар за недвижните ствари кои ги користат а се сопственост на РМ. Истакнуваме дека и со донесувањето на новиот закон, во делот на евиденцијата како обврзани да достават податоци не се опфатени и правните лица основани од државата како јавните установи од областа на здравството, образованието, науката, културата, детската заштита, социјалната заштита, агенциите, дирекциите, јавните претпријатија основани од државата, независни регулаторни тела основани од државата, трговските друштва во целосна државна сопственост и други институции основани од државата.

  Имајќи во предвид дека покрај органите на државна управа, корисници на државниот имот се и другите правни лица основани од државата, утврдивме дека отсуствува законска обврска за доставување на податоци за имотот кој го користат овие правни лица до Агенцијата за катастар, со која би се обезбедило евиденцијата на недвижните ствари да е целосна и комплетна на ниво на државата, а РМ да располага со податоците за целокупниот нејзин имот.

  Како потврда на горе наведената состојба е и фактот дека во член 72 од новиот закон, во делот на Казнени одредби, уредено е дека доколку одговорното лице на државниот орган, односно органот на управување кој раководи со правното лице основано од државата не достави податоци за сметководствената вредност на недвижните ствари до Агенцијата за катастар, ќе му се изрече одредена глоба. Имајќи ја во предвид оваа одредба од законот со која се вклучени и правните лица основани од државата, а заради потребата од обезбедување на целосни и точни податоци за состојбата на имотот сопственост на РМ, ревизијата е на мислење дека е потребно усогласување на одредбите од член 1 и член 57 од новиот закон со член 72, и тоа во насока на дополнување на член 1 и 57 каде со обврска за доставување на податоци за сметководствената вредност на недвижните ствари до Агенцијата за катастар ќе бидат вклучени и останатите правни лица и

- во делот на одредбите од Законот за користење и располагање со стварите на државните, кој е вон сила, беше уредено дека надзор над применување на одредбите од овој закон врши Министерството за финансии, додека со донесувањето на новиот закон, не е предвидена одредба со која ќе одреди надлежен орган за вршење на надзор над применувањето на одредбите на законот, што создава ризик од навремено, целосно и доследно спроведување

на надлежностите на сите државни органи и други правни лица опфатени со законот.

- Во делот на спроведувањето на одредбите на Законот за користење и располагање со стварите на државните органи, кој беше во сила до мај 2015 година, констатиравме дека имплементацијата на одредбите кои се однесуваат на евиденцијата на недвижните ствари, не е на очекуваното ниво. Истакнуваме дека министерството за финансии како надлежен орган за вршење на надзор, нема преземено мерки и активности за непостапување. Отсуството на сигурни, точни и сеопфатни податоци и информации за имотот сопственост на РМ има влијание врз степенот на ефективноста на преземените мерки и активности во областа на управувањето, истовремено претставува и основа за вршење на перманентен мониторинг на истите и известување. Имајќи ја во предвид ваквата состојба, а со цел државата да располага со точни и навремени информации како основа за донесување на рационални одлуки во врска со располагањето и користењето на недвижниот имот, ревизијата укажува на потребата од изменување и дополнување на законското решение со кои ќе се уреди вршење на контрола/надзор над применувањето на пропишаните одредби од законот.

Претходно наведеното упатува дека правната рамка која ја покрива областа предмет на ревизија не е целосно уредена и не може соодветно да го поддржи управувањето со недвижните ствари сопственост на РМ, односно има влијание врз ефективноста на мерките/активностите на сите чинители кои користат државен имот.

Во однос на важечката законска регулатива со која е уредено управувањето со недвижниот имот сопственост на РМ кои го користат органите на државната управа за вршење на својата дејност, ревизијата утврди дека недоволно се уредува и афирмира интегрираното управување, а посебно отсуствува хармонизацијата во целиот систем на управување и располагање со имотот. Имено, со предметниот закон примарно се уредува само располагањето со имотот од страна на Владата на РМ, обврските на надлежните институции за водење на евиденција за државниот имот и заштита на имотните права и интереси на РМ, како и начинот на стекнување и користењето на имотот од страна на органите на државната управа и другите правни лица основани од државата.

Воспоставувањето на интегрираното управување со државниот имот ќе придонесе за целосен увид во обемот и структурата на имотот сопственост на РМ, надзор и контрола над состојбата на државниот имот, донесување на квалитетни и брзи одлуки за управување со истиот, следење на користењето и ефектите од истото.

2. Институционална рамка

Постојната законска рамка овозможува повеќе носители/надлежни институции на различен начин да бидат инволвирани во управувањето со недвижните ствари сопственост на РМ.
При тоа како клучни институции на државно ниво се Влада на РМ, Агенцијата за катастар, Управата за имотно - правни работи и Државното правобранителство.
Покрај наведените, како одговорни за управувањето со државниот имот се и органите на државната управа кои го користат имотот сопственост на РМ за извршување на работите и задачите во земјата.

Поради големата материјална вредност на имотот кој го користат органите на државната управа за вршење на својата дејност во земјата, кој имот е сопственост на Република Македонија, вредносно значајните расходи кои се однесуваат на користењето на истите, како и одредени состојби утврдени со извршените ревизии на финансиските извештаи на органите на државната управа, оценивме ревизијата да ја насочиме кон активностите кои ги преземаат органите на државната управа во насока ефективно управување со недвижниот имот кој го користат.

Заради потврдување на состојбата во врска со сопственоста, користењето, евиденцијата и управувањето со државниот имот, доставивме прашалници до 35 органи на државна управа, од кои 33 државни органи доставија одговор по истите.

Имајќи ја ги во предвид одделните овластувањата и надлежностите кои ги имаат институциите вклучени во постојниот систем на управување со државниот имот, во функција на ефективно управувањето и користењето на истиот, се наметнува потребата од нивна координација. Ревизијата смета дека е потребно да се воспостават и имплементираат нормативни инструменти, со кои би се обезбедила непосредна одговорност на сите чинители во процесот, како и да се преиспита можноста од определување или воспоставување на тело овластено и одговорно за координација и хармонизација на активностите поврзани со управувањето со државниот имот, во својство на стручен носител на целокупните активности, како и надзор односно мониторинг на реализираните активности. Самостојното делување на институциите може да доведе до креирање и примена на активности кои не се во насока на натамошен развој и унапредување на управувањето со недвижниот имот сопственост на РМ. Заради остварување на горенаведеното сметаме дека потребно е зајакнување на институционалните капацитети, технички и кадровски.

2.1. Влада на Република Македонија

Согласно одредбите од постојната законска регулатива уредено е дека со стварите во државна сопственост што ги користат државните органи од името на Република Македонија располага Владата на РМ. Со оваа одредба е дадена надлежност на Владата во име на РМ да располага со стварите во државна сопственост и во таа смисла да одлучува за давање, и одземање на правото на трајно и времено користење, како и за пренесување на недвижни ствари во сопственост на општините во случај кога државните органи трајно престанале да ги користат заради неупотребливост, односно дотраеност.

Во зависност од потребата од користење на недвижна ствар, во работните тела на Владата на РМ, на предлог на: државни органи, фондови, агенции, дирекции, јавни претпријатија, јавни установи, независни регулаторни тела основани од државата, трговски друштва основани од државата и други институции основани од државата, општините, општините во градот Скопје, градот Скопје, здруженија на граѓани и фондации се разгледуваат и донесуваат Одлуки за:

- престанок и давање на трајно користење на недвижна ствар,
- давање на трајно користење,
- пренесување на правото на сопственост на општини и
- запишување на право на сопственост во јавната книга за запишување на недвижностите во корист на Република Македонија или за запишување на правото на сопственост во корист на Република Македонија во катастарот на недвижностите.

Во конкретниот случај бидејќи се работи за одлуки кои Владата на РМ согласно Законот за користење и располагање со стварите на државните органи или Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост кои по својата природа содржат и имотно правен аспект, во прилог кон материјалот предлагачот доставува Имотен Лист и побарува мислење од Управата за имотно - правни работи, Секретаријатот за законодавство и Агенцијата за катастар.

Пред Владата на РМ да донесе, конкретна Одлука согласно одредбите на Законот за користење и располагање со стварите на државните органи или Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, истата се усогласува согласно мислењата од Управа за имотно - правни работи, Секретаријатот за законодавство и Агенцијата за катастар. Одлуките донесени од страна на Владата на РМ органот е должен во целост да ги изврши.

Со извршениот увид во одлуките донесени од Владата на РМ, со кои на државните органи им се доделува на користење недвижен имот, ревизијата утврди дека во истите се содржани податоци преземени од Јавната книга за запишување на правата на недвижностите воспоставена во Агенцијата за катастар (место, улица,

број, катастарска општина, катастарска парцела, број на имотен лист, односно број на поседовен лист, површина на земјиште и површина на објект) и истите не содржат податоци за вредноста на недвижниот имот.

Имајќи во предвид дека донесените одлуки не содржат податоци за вредноста на имотот кој се дава на користење, се создаваат потешкотии во евидентирањето на истиот во деловните книги на органите на државната управа, како идни корисници на недвижниот имот. Заради надминување на ваквата состојба, ревизијата смета за потребно да се преиспита можноста одлуките да содржат податоци за вредноста на недвижните ствари кои се даваат на користење.

Согласно одредбите од новото законско решение со стварите во државна сопственост што ги користат државните органите и правните лица основани од државата, во името на Република Македонија располага Владата на РМ. За престанок на користење на недвижни ствари во државна сопственост што ги користат државните органи, одлучува Владата на РМ.

Согласно стариот закон, иако Владата на РМ имаше право да одлучува за престанок и давање на користење на недвижни ствари во државна сопственост, надлежноста за водење на евиденцијата во врска со горенаведеното ја имаше Управата за имотно правни работи. Имајќи во предвид дека со донесувањето на новиот закон Управа за имотно правни работи повеќе не е надлежна за водење на оваа евиденција, додека надлежноста за одлучување и понатаму останува на Владата на РМ, ревизијата смета дека потребно е да се определи тело/комисија која ќе ја воспостави и води наведената евиденција, како и да се пропише акт со кој ќе се уреди начинот, формата и содржината на наведената евиденција.

2.2. Агенција за катастар на недвижности на Република Македонија

Евиденцијата на недвижните ствари во државна сопственост се востановува и води во Агенцијата за катастар како Евидентна книга за недвижните ствари што ги користат државните органи.

Во рамките на Агенцијата за катастар формиран е Сектор за аналитика и логистика со надлежност да води ажурна евиденција на недвижните ствари на Агенцијата за катастар и на другите државни органи, кои воедно значи и вршење на работите кои произлегуваат од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи и Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост.

Државните органи имаат законска обврска да достават податоци за сметководствената вредност на недвижните ствари со состојба на 31 декември во тековната година до Агенцијата за катастар, врз основа на кои Агенцијата ќе изврши внес и промена на претходно евидентираната сметководствена вредност во евидентната книга.

Со извршениот увид во начинот на водење на евидентната книга и податоците кои истата ги нуди утврдивме состојби кои укажуваат дека Агенцијата за катастар не располага со целосна евиденција на недвижниот имот кој го користат државните органи, поради што е отежнат увидот и намалена е транспарентноста во следењето на користењето на имотот сопственост на РМ. Утврдените состојби во врска со Евидентната книга како посебен вид на евиденција за недвижните ствари кои ги користат државните органи детално се образложени во точка 3.3. од Конечниот извештај.

Имајќи ја во предвид законската обврска единствено органите на државната управа да доставуваат податоци до Агенцијата за катастар за вредноста на недвижните ствари со кои располагаат и се сопственост на РМ, отсуството на надлежен орган за спроведување на законот, следствено и на казнените одредби од истиот, ревизијата смета за потребно да истакне дека заради воспоставување на целосна евиденција на недвижниот имот постои потреба од унапредување на начинот на организација на активностите во врска со управувањето со имотот сопственост на РМ, на начин на кој органите на државната управа ќе одредат лица кои ќе имаат овластување и одговорност за воспоставување на комплетна внатрешна евиденција за имотот кој го користат и истата навремено ќе ја доставуваат до Агенцијата за катастар, како и вклучување на останатите правни лица основани од државата во системот на евиденција, се со цел создавање на целосна и единствена база на податоци за имотот на РМ во Агенцијата за катастар, како и обезбедување услови за поефективно управување со државниот имот кој го користат државните органи.

2.3. Министерство за финансии - Управа за имотно - правни работи

Управата за имотно правни работи, согласно законската регулатива заклучно со 21.05.2015 година имаше обврска да води евиденција за недвижните ствари што државните органи престанале да ги користат како и евиденција за потребите од користење на недвижни ствари. Со влегување во сила на новото законско решение изземена е обврската за водење на наведената евиденција на Управата за имотно правни работи, без пренесување на надлежноста на друг орган.
Начинот, формата и содржината на наведената евиденција беа уредени во правилник [7], донесен од министерот за финансии.

[7] Правилник за начинот, формата и содржината на евиденцијата на недвижни ствари - сопственост на Република Македонија, што државните органи престанале да ги користат и евиденција за потребите од користење на недвижни ствари на државните органи ("Службен весник на РМ" број 59 /2005);

Со извршениот увид во документацијата со која располага Управата за имотно правни работи, утврдивме дека воспоставена е и се води Книга за евиденција на потребата од користење на недвижни ствар, во која за периодот од 2005-2015 година се заведени само 9 предмети, а во Книгата за евиденција за престанокот на потребата од користење заведени се 25 предмети.
Во насока на добивање на сознанија дали државните органи кои имаат потреба од користење на недвижен имот, како и за престанок од користење на истиот, ја известуваат Управата за имотно правни работи, извршивме анализа на одговорите добиени со прашалниците од субјектите опфатени со ревизијата, при што констатиравме дека 16 органи на државна управа имаат потреба од дополнителен деловен простор, од кои само 6 државни органи за потребата од користење на недвижни ствари ја имаат известено Управата за имотно правни работи.
Ваквата состојба упатува на недоволна соработка во постапката за престанок и давање на користење на недвижните ствари на државните органи помеѓу Управата за имотно правни работи и органите на државната управа, како и недоволно меѓусебно информирање и координирани активности за нивна реализација.
Како потврда на горенаведеното се и добиените сознанија од спроведеното интервју со одговорните лица во Управата за имотно правни работи, кои како причина ја наведуваат невоспоставената пракса државните органи да доставуваат податоци за нивните потреби во врска со имотот.

2.4. Државно правобранителство на Република Македонија

Заштитата на интересите на Република Македонија низ судски и други постапки е надлежност на Државното правобранителство на РМ, кој е самостоен и независен правосуден орган и е овластен и има должност да презема правни работи заради заштита на имотот на РМ, односно да поднесува правни средства за заштита на уставот и законите. Неговата надлежност во однос на преземање на дејствија во случаите кога не може да се утврди основата за стекнување на правото на сопственост на недвижните ствари сопственост на РМ, а со цел запишување на правата на недвижностите во корист на РМ во Јавната книга за запишување на правата на недвижностите, продолжува да ја врши и со донесување на Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост.

Со извршениот увид во расположливата документација, во делот на надлежностите на Државното правобранителство, ревизијата утврди дека Државното правобранителство постапува согласно своите законски надлежности, односно ги презема потребните дејствија за постапувања по доставените барања од државните органи, непосредни корисници на државниот имот за кои не може да се утврди основот за стекнување на правото на сопственост. Прилог кон

констатацијата е и фактот што во периодот 2013-2015 година, во Државното правобранителство примени се вкупно 89 барања поднесени од државните органи, од нив за 84 е извршено запишување на правото на сопственост на недвижен имот на име на РМ, за едно барање дадено е негативно мислење, додека за останатите 4 барања постапката се уште е во тек (Графикон број 1).

Постапување на Државното правобранителство по доставени барања од државните органи непосредни корисници на државниот имот за кои не може да се утврди основот за стекнување на правото на сопственост

Графикон број 1

Со цел да ја утврдиме имплементацијата на даденото законското решение, со кое е уредено дека секој орган на државна управа кој користи недвижни ствари за кои не може да се утврди основа за стекнување на правото на сопственост има обврска да поднесе барање до Државното правобранителство заради спроведување на постапка за запишување на правата на недвижностите во корист на Република Македонија, извршивме анализа на добиените одговори по доставените прашалници до органите на државната управа, со што утврдивме дека од вкупно 32 државни органи, 9 државни органи користат недвижни ствари за кои не може да се утврди основот за стекнување на правото на сопственост. Од нив само 5 државни органи имаат поднесено барање до Државното правобранителство, заради спроведување на постапка за запишување на правата на недвижностите во корист на Република Македонија во Јавната книга за запишување на правата на недвижностите.

Претходно наведените информации и податоци упатуваат на преземените активности од Државното правобранителство и државните органи во однос на спроведување на постапките за недвижните ствари што ги користат државните органи, а за кои неможе да се утврди основот за стекнување на правото на сопственост. Согласно наведеното, ревизијата смета дека постојат можности за подобрување на соработката помеѓу надлежните органи со цел интензивирање на активностите во делот на утврдување на основот за стекнување на правото на сопственост на целиот имот сопственост на РМ кои ги користат државните органи, со што Државното правобранителство согласно своите законски надлежности ќе обезбеди во најголема можна мера заштита на имотот и имотните интереси на РМ.

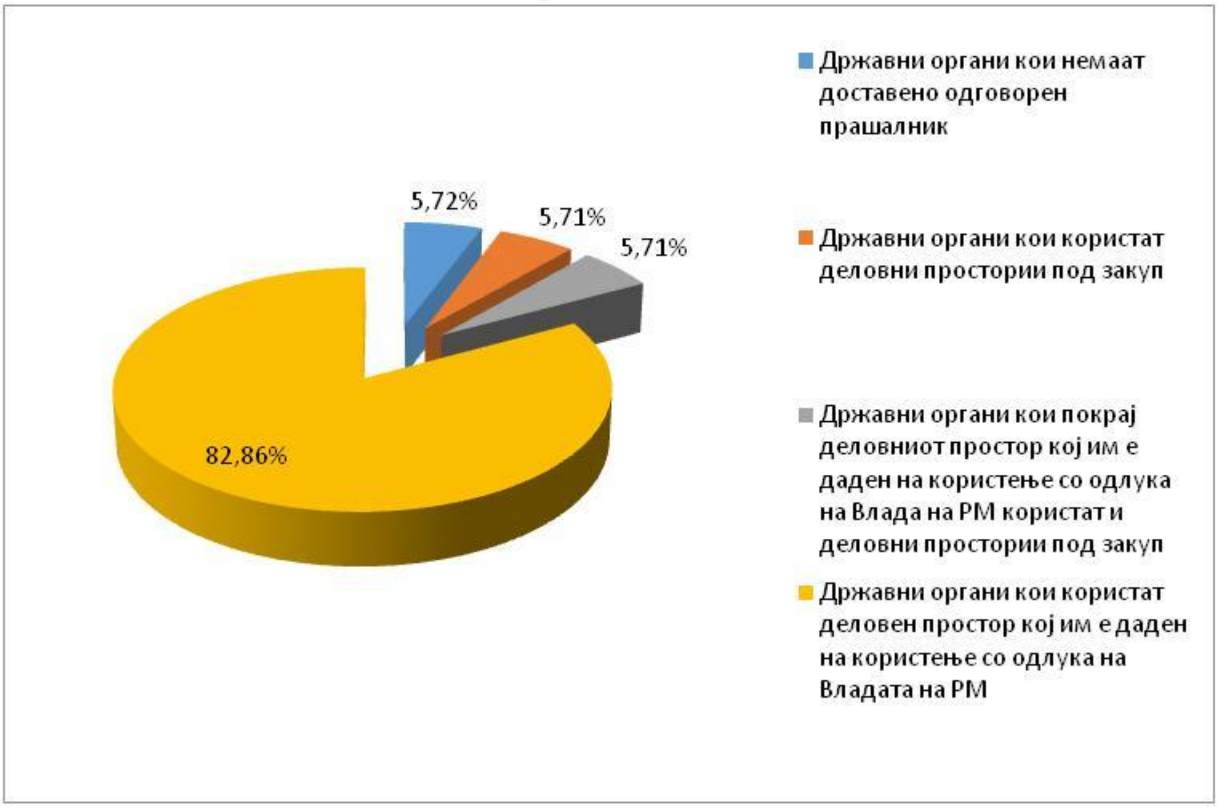
3. **Евиденција на ствари што ги користат државните органи**

Согласно одредбите од постојната законска регулатива, органите на државната управа имаат право на користење на стварите преку непосредна употреба на истите. Со недвижните ствари во државна сопственост што ги користат државните органи во името на РМ располага Владата на РМ. Располагањето е право да се одлучува за сопственоста на стварите што ги користат државните органи. Владата на РМ со одлука може времено или трајно да ги даде на користење недвижните ствари на државните органи кои заради извршување на своите работи и задачи имаат потреба од нивно користење.

Со цел да го утврдиме основот на стекнување (даден на користење, купен со сопствено средства, закуп, стекнат по основ на размена на недвижни ствари и др.) на недвижните ствари кои ги користат државните органи, согласно дадените одговори и пополнети табели во прашалниците, утврдивме:

- голем број на државни органи односно 82,86% својата дејност ја вршат во деловен простор кој им е даден на користење со одлука на Влада на РМ;
- 5,71% од државните органи користат деловен простор под закуп;
- 5,71% покрај деловниот простор кој им е даден на користење, користат и деловен простор под закуп и
- од 5,72% од органите на државна управа не добивме одговор по доставениот прашалник, поради што не бевме во можност да го утврдиме основот на деловниот простор со кој располагаат (Графикон број 3).

Основ на стекнување на деловниот простор кој го користат државните органи



Графикон број 3

3.1. Евиденција во деловните книги кај органите на државната управа

Државните органи кои користат недвижни ствари имаат законска обврска истите да ги евидентираат во деловните книги на соодветните сметки во Билансот на состојба.

Буџетските корисници согласно Законот и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници имаат обврска во своето сметководство да обезбедат податоци за состојбата и движењето на средствата и изворите на средствата. Обврската за обезбедување на податоци за состојбата на средствата во врска со имотот не се однесува на сметководството на Буџетот на РМ.

Буџетските корисници се должни да извршат проценување на билансните позиции содржани во главната книга, Имено, долгорочните средства во кои спаѓа и недвижниот имот се искажуваат по набавна вредност.

Заради обезбедување на целосни и точни податоци за вредноста на државниот имот кој го користат органите на државната управа што претставува и значаен услов за ефективно управување со истиот, извршивме анализа на добиените

податоци по доставените прашалници со цел да утврдиме дали органите на државната управа имаат воспоставено сметководствена евиденција на недвижните ствари и истите ги искажуваат во нивните финансиски извештаи.
Со извршената анализа на податоците утврдивме дека 77% од органите на државна управа имаат воспоставено сметководствена евиденција за имотот искажан во финансиските извештаи, додека 23% државни органи се уште не ја имаат воспоставено.

Кај државните органи кои немаат воспоставено сметководствена евиденција за недвижните ствари/деловниот простор кој го користат, утврдивме дека 48% од нив иако имаат обезбедено имотен лист за недвижниот имот кој го користат, немаат извршено сметководствено евидентирање на имотот кој го користат. Останатите државни органи 52% на кои со одлука им се доделени недвижни ствари за користење, немаат преземено активности за впишување на правото на користење на овие недвижности во Агенцијата за катастар, со цел обезбедување на имотни листови врз основа на кои ќе се изврши сметководствено евидентирање на имотот со кои располагаат. Неопходно е да се истакне дека дел од овие државни органи користат значајно висок процент на недвижен имот, кој во најголем дел го сочинува имотот на РМ.
Горенаведените состојби укажуваат дека РМ не располага со целосни податоци за вредноста на државниот имот кој е даден на користење на државните органи, со што се отежнува согледувањето на реалната состојба односно вредноста на имотот сопственост на РМ. Неопходно е сите државните органи, заради ефективно управување со имотот кој го користат, да обезбедат целосни и точни податоци за вредноста на имотот кој го користат.

Во овој контекст напоменуваме дека согласно законската регулатива во РМ, на ниво на Буџет на Република Македонија не постои обврска да се изготвува финансискиот извештај Биланс на состојба кој покрај останатите позиции содржи и податоци за вредноста на постојаните средства, односно вредноста на имотот на државата, која активност во голема мера зависи од сите погоре наведени предуслови, односно од воспоставување на евиденција на имотот кој го користат сите институции во државата, базирана на целосни и точни податоци за вредноста на истиот.

Ревизијата смета за потребно да истакне дека согласно одредбите од Законот за процена[8] дадена е можност проценката на вредност на недвижни ствари за потребите на органите на државната управа без надоместок да ја вршат проценувачи вработени во Бирото за судски вештачења.

[8]Закон за процена ("Службен весник на РМ" број 115/10, 158/11, 185/11, 51/12, 64/12, 188/14)

3.2. Внатрешна евиденција на недвижни ствари што ги користат државните органи

Со постојната законска регулатива е уредено дека секој државен орган што користи недвижни ствари во државна сопственост, потребно е да воспостави и води внатрешна евиденција на недвижните ствари.
Државните органи се должни да достават до Агенцијата за катастар податоци за сметководствената вредност на недвижните ствари со состојба на 31 декември во тековната година, врз основа на кои се врши промена на претходно евидентираната сметководствена вредност во Евидентната книга.

Имајќи ја во предвид значајноста на воспоставување на внатрешна евиденција за недвижните ствари сопственост на РМ кои ги користат државните органи, во која се искажуваат сите потребни податоци за недвижната ствар со кои располага државниот орган, извршивме анализа на прикажаните податоци по доставените прашалници. Согласно добиените одговори утврдивме дека поголем број од државните органи кои беа опфатени со прашалникот односно 70% имаат воспоставено внатрешна евиденција.
Претходно наведените информации и податоци упатуваат дека 30% од државните органи немаат преземено активности во однос на утврдување на вредноста на недвижните ствари кои ги користат и нивно сметководствено евидентирање и искажување во Билансот на состојба.

Податоците кои беа обезбедени во текот на ревизијата упатуваат на недоволен квалитет и нееднаквост во воспоставувањето на евиденцијата кај државните органи. Состојбата на немање на целосни податоци за вредноста на недвижниот имот сопственост на РМ и нејзино искажување во финансиските извештаи не обезбедува ефективна рамка за согледување и утврдување на реалната состојбата на имотот кој е сопственост на РМ.

3.3. Евидентна книга

Предуслов за ефективно управување со недвижните ствари сопственост на РМ е воспоставување на целосна и ажурна евиденција на државниот имот во форма на „Евидентна книга„ за недвижните ствари што ги користат државните органи. Надлежна институција за воспоставување на евидентната книга е Агенцијата за катастар. Евидентната книга е збир на сите податоци кои се пропишани во Одлуката за начинот, формата и содржината на евидентната книга за недвижните ствари што ги користат државните органи.

Со одлуката е уредено дека евидентната книга треба да се воспостави и води по електронски пат, додека измените на запишаните податоци да се вршат со електронско архивирање на претходно запишаните податоци, што ќе придонесе за хронолошко следење на сите измени во истата.

Со извршениот увид на воспоставениот начин на водење на евидентната книга и податоците кои се искажани во истата, ревизијата ги утврди следниве состојби:

- иако наведената одлука е донесена во 2005 година, евидентната книга е воспоставена со задоцнување од 7 години, односно во 2012 година;
- со актот за организација и работа на Агенцијата за катастар, во рамките на Секторот за аналитика и логистика, предвидено е водење на ажурна евиденција на недвижните ствари и на другите државни органи;
- евидентната книга, агенцијата ја води во excell табела, во која по доставени податоци во писмена/хартиена форма од страна на органите на државната управа и правните лица, лице вработено во агенцијата врши внос во табелата и
- до денот на вршење на ревизијата само 91 правен субјект имаат доставено податоци за сметководствената вредност на недвижните ствари кои ги користат, и тоа не само органите на државната управа, туку и дел од јавните претпријатија, акционерските друштва, општини.

За обезбедување на целосна база на податоци/евидентна книга потребно е сите корисници на недвижниот имот сопственост на РМ да ги внесат или достават до Агенција за катастар сите податоци во врска со имотот. Со навремено и ажурно доставување на потребните податоци би се создала единствена евиденција за државниот имот. Особено е значајна координацијата и комуникацијата помеѓу Агенцијата за катастар и органите на државната управа кои се или ќе бидат задолжени за точен и навремен доставување на податоците.

Воспоставувањето на целосна и единствена евидентна книга е долгорочен и континуиран процес. По нејзиното воспоставување ќе се овозможи и развивање на останатите деловни процеси кои се надоврзуваат и произлегуваат од управувањето со имотот, како што се контрола, анализа и известување за состојбата на истиот. За ефективно и успешно управување со државниот имот особено се значајни целосни и ажурни податоци за целиот имот на РМ, заедно со сите трошоци и обврски поврзани со истиот.

IV. ЗАКЛУЧОК

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Имајќи ги превид надлежностите на субјектите инволвирани во процесот на управувањето со недвижниот имот сопственост на Република Македонија, констатираме потреба од подобрување на одредени активности при реализацијата на целокупниот процес, со кои ќе се создадат услови за подобрување на ефективноста на спроведувањето на процесот на управувањето со недвижниот имот сопственост на Република Македонија. Имено, во однос на постојната законска регулатива со која е уредено управувањето со државниот имот кои го користат органите на државната управа за вршење на својата дејност, утврдивме дека недоволно се уредува и афирмира интегрираното управување, односно располагање со државниот имот, а посебно отсуствува хармонизацијата на активностите на сите надлежни институции во целиот систем на управување и располагање со имотот. Воспоставувањето на интегрираното управување со државниот имот ќе придонесе за целосен увид во обемот, структурата и евиденцијата на имотот сопственост на РМ, надзор и контрола над состојбата на истиот, донесување на квалитетни одлуки за управување, следење на користењето и ефектите од истото.

Ревизијата смета дека потребно е да се воспостават и имплементираат нормативни инструменти со кои би се обезбедила непосредна одговорност на надлежните институции за управувањето со државниот имот. Исто така потребно е да се преиспита можноста за иницирање, определување или назначување на тело овластено од Владата на РМ, кое ќе има надлежност за координација и хармонизација на управувањето со државниот имот и како стручен носител ќе биде надлежен за изработка на акт за долгорочно планирање на сите активности поврзани со управување со имотот сопственост на РМ. За реализација на горенаведеното потребно е да се обезбедат соодветни институционални капацитети односно стручни, технички, кадровски и организациони услови.

Воспоставувањето на целосна и единствена евиденција за имотот сопственост на РМ е долгорочен и континуиран процес. По нејзиното воспоставување ќе се овозможи и развивање на останатите деловни процеси кои се надоврзуваат и произлегуваат од управувањето со имотот, како што се контрола, анализа и известување за состојбата на истиот. За ефективно и успешно управување со државниот имот особено се значајни целосни и ажурни податоци за целиот имот на РМ.

V. ПРЕПОРАКИ

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање мерки за надминување на истите. Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон подобрување на ефективноста во управувањето со недвижниот имот сопственост на РМ кој го користат државните органи, со посебен акцент на креирање на мерки и политики за начинот на организирање на системот.

Имајќи во предвид дека сопственик на државниот имот кој го користат органите на државната управа е државата, препораките ги насочуваме кон Владата на РМ, која е потребно во координација со сите учесници/институции кои користат државен имот да преземе мерки и активности заради нивна имплементација.

Влада на Република Македонија

1. Да се преземе иницијатива за понатамошно изменување и дополнување на законските решенија во насока на надминување на постојните недоречености односно слабости, и тоа во делот на:
   - обезбедување на нормативни предуслови за прецизно регулирање на обврската за изработување и донесување на стратешки и програмски документи, како и за меѓусебна соработка при планирање, донесување и реализација на мерките и активностите утврдени со надлежностите на сите носители во процесот на управување, користење и располагање со државниот имот;
   - усогласување на одредбите од член 1 и член 57 од Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост со член 72 од истиот закон, со што обврска за доставување на податоци за состојбата со имотот кои го користат, покрај органите на државната управа ќе имаат и другите правни лица основани од државата заради обезбедување на целосна и комплетна евиденција за недвижните ствари сопственост на РМ и
   - дополнување на Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост во насока на одредување на надлежен орган за вршење на надзор над применувањето на одредбите на законот.

2. Да се преиспита можноста одлуките со кои се даваат на користење недвижни ствари во државна сопственост да содржат и податоци за вредноста на имотот.

3. Да се преземат мерки и активности за определување на тело/ комисија, кое ќе ја воспостави и води евиденцијата на недвижните ствари што државните органи

престанале да ги користат и евиденцијата за потребите од користење на недвижни ствари, како и да се пропише акт со кој ќе се уреди начинот, формата и содржината на наведените евиденции.

4. Да се преиспита можноста за определување/назначување на тело/орган кое ќе врши координација и хармонизација на сите активности поврзани со управувањето со државниот имот, кое во својство на стручен носител ќе биде задолжен за изработка на стратегија за управување со недвижните ствари сопственост на РМ. Со ваквиот начин на управување ќе се овозможи надзор над управувањето со државниот имот, известување за постигнатите цели, како и преземање на мерки против оние кои нема да постапат согласно одредбите од законите.

Агенција за катастар на недвижности

5. Одговорното лице на Агенцијата да преземе мерки и активности за воспоставување на регистар на обврзници за доставување на податоци за имотот сопственост на РМ, заради обезбедување на целосни податоци.

6. Да се преиспита можноста од унапредување на постојниот начин на водење на евидентната книга преку воспоставување и имплементација на софтверско решение, со кое ќе се овозможи целосен увид, следење, хронологија и контролирање на податоците во евидентната книга.

7. Да се иницира интензивирање на соработката со институциите во поглед на обезбедување на навремени и целосни податоци за државниот имот кој го користат и нивно доставување до Агенцијата за катастар.

Република Македонија

Агенција за катастар на недвижности

[redacted]

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
СКОПЈЕ
Примено: 14.04.2016

Орг. единица	Број	Прилог	Вредност
09	258/4		

До

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
Ул.Македонија бр.12/3
1000 Скопје

Бр 1012-4330/2
Дата 13 APR 2016, Скопје

Република Македонија
Агенција за катастар на недвижности

Трифун Хаџи Јанев бр.4
1000 Скопје,
Република Македонија
Тел. (02) 3204 800
Факс: (02) 3171 668
Е-пошта: info@katastar.gov.mk
Сајт: www.katastar.gov.mk

Предмет: Доставување забелешки на Нацрт извештај
Бр.09-258/3 од 07.03.2016 година
АКН арх.бр.1012-4330/1 од 14.03.2016 година

Почитувани

Постапувајки по препораките на Нацрт извештајот за извршена ревизија на успешност „Ефективност на управување со недвижниот имот сопственост на Република Македонија кој го користат органите на државната управа“,Агенцијата за катастар на недвижности има забелешки за:

1. Препорака 5- според која Одговорното лице на Агенција за катастар на недвижности е потребно да преземе мерки и активности за воспоставување на регистар на обврзници за доставување на податоци за имотот сопственост на РМ заради обезбедување на целосни податоци-појаснуваме дека врз основа на одредбите на Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост („Службен весник на Република Македонија бр78/15 и 153/15), не постои законска основа за воспоставување и водење на ваков регистар во Агенцијата за катастар на недвижности бидејки таа е единствено надлежна за востановување и водење на Евидентната книга за недвижните ствари што ги користат државните органи, односно не се прифака препораката.
2. Препорака 6-според која Агенцијата за катастар на недвижности потребно е да ја преиспита можноста за унапредување на постојниот начин на водење на евидентната книга преку воспоставување и имплементација на софтверско решение- Агенцијата за катастар на недвижности се согласува со препораката но има забелешка во однос на финансиските импликации во однос на набавката на истото бидејки за истото потребни се дополнителни финансиски средства со кои Агенцијата за катастар на недвижности не располага во моментов. Од напред изнесеното оваа препорака е неприфатлива во овој момент и ќе може да се реализира по обезбедување на финансиски средства.

Република Македонија
Агенција за катастар на недвижности

3. Препорака 7- според која Агенцијата за катастар на недвижности е потребно да иницира интензивирање на соработката со институциите во поглед на обезбедување на навремени и целосни податоци за државниот имот кој го користат, Агенцијата за катастар на недвижности го известува Државниот завод за ревизија дека препораката е неприфатлива од причина што доставувањето на податоци за евидентната книга е законска обврска на секоја институција која треба навремено и со точни податоци да ја извршува врз основа на член 63 и 64 од Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост („Службен весник на Република Македонија бр78/15 и 153/15), а Агенцијата за катастар на недвижности квартално ќе ја информира Владата на Република Македонија за институциите кои не доставиле податоци.

Со почит

Директор

Славче Трпески

Изготвил

Раководител на сектор
Весна Вревезовска-Николовска

ОДГОВОР

на забелешки на Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор

На ден 14.04.2016 година добиени се забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема "Ефективност на управувањето со недвижниот имот сопственост на Република Македонија кој го користат органите на државната управа" од раководното лице на Агенцијата за катастар на недвижности, заведени во Државниот завод за ревизија под број 09-258/4 од 14.04.2016 година.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е дека истите се однесуваат на дадените препораки, согласно ревизорските наоди и тоа:

1. Забелешката за **препораката број 5**, која се однесува на потребата од преземање на мерки и активности за воспоставување на регистар на обврзници за доставување на податоци за имотот сопственост на РМ, **не се прифаќа**, поради тоа што Агенцијата за катастар на недвижности известува за причините за констатираната состојба со образложение дека не постои законски основ за воспоставување и водење на потребниот регистар. Наведената состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на вршење на ревизијата и соодветно ја обелодени во Нацрт извештајот. Истакнуваме дека, предуслов за воспоставувањето на Евидентната книга, како законска обврска на Агенцијата за катастар на недвижности, е токму воспоставувањето на регистар на обврзници, што ќе овозможи обезбедување на целосни и точни податоци за државниот имот кој го користат органите на државната управа.

2. Забелешката за **препораката број 5**, која се однесува на потребата од преиспитување на можноста за унапредување на постојниот начин на водење на евидентната книга преку воспоставување и имплементација на софтверско решение, со кое ќе се овозможи целосен увид, следење, хронологија и контролирање на податоците во евидентната книга, претставува **известување** дека Агенцијата за катастар на недвижности истата ќе ја реализира по обезбедување на потребните финансиски средства.

3. Забелешката за **препораката број 7**, која се однесува на потребата од интензивирање на соработката со институциите во насока на обезбедување на навремени и целосни податоци за државниот имот кој го користат и нивно доставување до Агенцијата за катастар на недвижности, **не се прифаќа**, поради тоа што Агенцијата за катастар на недвижности известува дека

доставувањето на податоците за евидентната книга е законска обврска на секоја институција, која состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на вршење на ревизијата и соодветно ја обелодени во Нацрт извештајот. Истакнуваме дека обезбедувањето на целосна база на податоци во Евидентна книга, како законска обврска на Агенцијата за катастар на недвижности, ќе може да се реализира со интензивирање на координацијата и комуникацијата со органите на државната управа.