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: 19 – 159/12

Дата: 16.10.2015

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на финансиските извештаи на Министерство за животна средина и просторно планирање (во натамошниот текст Министерство) на сметката на основен буџет (637) за 2014 година, заедно со ревизија на усогласеност.

За финансиските извештаи на Министерството за 2014 година изразивме неповолно мислење за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и за усогласеноста со законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Извршена е ревизија на финансиските извештаи на Министерството за 2012 година, при што овластениот државен ревизор не изрази мислење за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и изрази неповолно мислење за усогласеноста со законска регулатива, упатства и воспоставени политики.
Во јануари 2014 година извршена е ревизија на резултатите од спроведувањето на препораките од конечниот извештај на Министерството за 2012 година за оваа сметка, при што се констатира дека Министерството делумно презело мерки за дадените препораки.

Со извршената ревизија на финансиските извештаи на Министерството за 2014 година констатирано е дека:
- Постои неусогласеност со законите кои го регулираат работењето на Министерството, а кои се однесуваат на невоспоставени регистри и недонесени програми;
- Постои низок степен на реализација на програмските активности;
- На крајот на известувачкиот период со состојба 31.12.2014 година, не е извршен попис на средствата, обврските и побарувањата;

- Во деловните книги искажани се податоци за основни средства, но истите не ја рефлектираат фактичката состојба за дел не се обезбедени уредни и веродостојни документи;
- Отсуство на евиденција при набавка и издавање на залихи на резервни делови, хемикалии и реагенси;
- Обврските во сметководствената евиденција не се ажурно и целосно евидентирани;
- Исплата на плати е без уредна и веродостојна евиденција за редовност на вработените, како и на лица кои не се работно ангажирани во Министерството;
- Постојат неправилности поврзани со трошоците за испорачана топлинска енергија и гориво;
- Воспоставена е евиденција врз основа на неуредна и нецелосна документација за доделување на :
    - нафтени деривати на Единиците на локална самоуправа и Водостопанствата;
    - привремени вработувања и
    - престојот на деца на планина;
- Воочени се неправилности поврзани со изградба на објекти канализациони мрежи, пречистителни станици, водоводни системи, начинот на нивниот избор и воспоставената сметководствена евиденција и
- Отсуство на постапка за набавка на гориво, а во неколку спроведени постапки несоодветно е употребен критериум во начинот на докажување на техничката и професионалната способност.

Во текот на ревизијата од страна на Министерството прифатени се сметководствени корекции, кои предизвикаа намалување на состојбата на активата и пасивата во финансискиот извештај - билансот на состојба за 388.305 илјади денари и воспоставена е вонбилансна евиденција во износ од 384.119 илјади денари што овозможи и понатаму да се евидентираат договорите и да се следи нивната реализација.

За надминување на констатираните состојби дадени се препораки во извештајот.
Законскиот застапник на субјектот до Државниот завод за ревизија достави известување за преземени мерки по дадените препораки во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 19-159/5 од 31.07.2015 година, кои ќе бидат предмет на проверка во понатамошниот период.

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложените финансиски извештаи на страните од 34 до 36 заедно со ревизија на усогласеност на Министерството за животна средина и просторно планирање на сметката на основен буџет (637), која се состои од биланс на состојба на ден 31 декември, биланс на приходи и расходи за 2014 година, преглед на промени на извори на капитални средства за 2014 година и преглед на значајни сметководствени политики и објаснувачки белешки кон финансискиот извештај.

1.2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 23 од Законот за државна ревизија.

1.3. Извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи на Министерството за животна средина и просторно планирање за 2012 година при што ревизијата се воздржа од давање мислење за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и неповолно мислење за усогласеноста со законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

1.4. Финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај, се одговорност на раководството на субјектот од точка 1.1. на овој извештај застапувано од:
- Абдилаќим Адеми – министер, потписник до 25.06.2014 година;
- М-р Нурхан Изаири – министер, потписник од 25.06.2014 година.

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на интерна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи коишто се ослободени од материјално погрешни прикажувања, без разлика дали се резултат на измами или грешки, избор и примена на соодветни сметководствени политики, како и правење на сметководствени процени кои што се разумни во околностите.
Раководството на субјектот е исто така одговорно за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

1.5. Одговорност на ревизорите е да изразат мислење за финансиските извештаи од точка 1.1., врз основа на извршената ревизија. Оваа одговорност вклучува и изразување мислење за тоа, дали активностите,

финансиските трансакции и информации рефлектирани во финансиските извештаи се, во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Оваа одговорност вклучува извршување на постапки за добивање ревизорски доказ за тоа дали приходите и трошоците на Министерството се користени за планираните намени утврдени од страна на законодавецот. Таквите постапки вклучуваат и проценка на ризикот од неусогласеност.

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

При процена на ризикот, ревизорот ги разгледува внатрешните контроли релевантни за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околностите, но не за целите на изразување на мислење за ефективноста на внатрешните контроли на субјектот. Ревизијата исто така вклучува оценка на соодветноста на користените сметководствени политики и на разумноста на сметководствени процени направени од страна на раководството на субјектот, како и оценка на севкупното презентирање на финансиските извештаи. Веруваме дека ревизорските докази коишто ги имаме прибавено се достатни и соодветни за да обезбедат основа за нашето ревизорско мислење.

2. Цели, заснованост и период на вршење на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на финансиските извештаи е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали финансиските извештаи се ослободени од материјално погрешни прикажувања било поради измама или поради грешка, овозможувајќи му на ревизорот да изрази мислење за тоа дали финансиските извештаи се изготвени, во сите материјални аспекти, во согласност со применливата рамка за финансиско известување и да известува за финансиските извештаи и да комуницира, во согласност со ревизорските наоди.

Цел на ревизијата на усогласеност во врска со ревизијата на финансиските извештаи е ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали

активностите, финансиските трансакции и информациите рефлектирани во финансиските извештаи се, во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики и да ја известува законодавната власт и други соодветни тела за наоди и расудувања.

2.2. Финансиските извештаи кои се предмет на овој извештај се засновани врз завршната сметка составена според применливата рамка за финансиско известување во Република Македонија и се прифатени и спроведени извесни корекции од страна на субјектот, како резултат на утврдени погрешни прикажувања.

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 09/03/2015 до 05/06/2015 година кај Министерство за животна средина и просторно планирање од тим на Државниот завод за ревизија.

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

Во јануари 2014 година извршена е ревизија на спроведување на препораките дадени во Конечниот извештај на ОДР за 2012 година и издаден е извештај за статусот на спроведување на препораките. Од содржината на презентираните податоци во наведениот извештај, ревизијата констатира дека Министерството делумно презело мерки за дадените препораки. За препораките кои биле делумно спроведени, во тек или не се спроведени ревизијата дава информации во овој ревизорски извештај, бидејќи областите на кои се однесуваат претставуваат предмет на ревизијата.

4. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на субјектот - предмет на ревизија, одржан на ден 03 јуни 2015 година.

Законскиот застапник на субјектот до Државниот завод за ревизија достави известување за преземени мерки по дадените препораки во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 19-159/5 од 31.07.2015 година, кои ќе бидат предмет на проверка во понатамошниот период.

Констатирани се следните состојби:

4.1. Усогласеност со закони и прописи

4.1.1. Со одредбите од Законот за организација и работа на органите на државната управа и другите закони, уредено е Министерството да ги врши работите што се однесуваат на: следење на состојбата на животната средина, заштита на водите, почвата, флората, фауната, воздухот и озонската обвивка од загадување, заштита од бучава, радијација, заштита на биодиверзитетот, геодиверзитетот, националните паркови и заштитените области, реставрација на загадените делови од животната средина, изнаоѓање мерки за третман на цврст отпад, просторно планирање и други слични работи. Извршувањето на овие работи е регулирано со обемна и комплексна законска и подзаконска регулатива. За потврдување на преземените активности во делот на воспоставување регистри и донесување програми од страна на надлежните органи, ревизијата направи анализа на законите, кои уредуваат значајни прашања од областа на животната средина и просторното планирање и спроведе разговори со надлежните лица во Министерството. Како резултат на овие активности се утврди дека, иако од страна на надлежните органи се донесени многубројни подзаконски акти и прописи, сепак постојат отстапувања во однос на некои законски одредби кои се однесуваат на формирање регистри и донесување на програми. Во Прилог број 1, составен дел на извештајот даден е приказ на утврдените неусогласености со законите, како и добиените коментари од одговорните лица во Министерството.

Не постапување согласно одредбите од законската регулатива и отсуството на регистри и програми, претставуваат ризик за одредени активности од областа на животната средина и просторното планирање да не бидат соодветно евидентирани и да недостасуваат поконкретни насоки за нивно уредување, а со самото тоа и оневозможување на нивна целосна имплементација.

Препорака

Одговорните лица во Министерството да преземат активности за изработка и донесување на соодветни регистри и програми од областа на животната средина од страна на надлежните лица/органи.

4.1.2. Во 2014 година исплатени се 30.219 илјади денари, согласно Одлуката донесена од Владата на Република Македонија бр.41-1960/1 од 26.03.2013 година за распределба на средства остварени по основ на надоместок за производство на енергија од фосилни горива како наменски дотации на општините за 2013 година. Во одлуката е наведено дека паричните средства

за оваа намена се обезбедуваат од буџетот на Министерството за 2013 година. Иста одлука е донесена и во 2014 година, во која износот на наменски дотации е 30.590 илјади денари, при што оваа одлука не е реализирана во 2014 година и со буџетот во 2014 година за оваа намена не се обезбедени средства. Утврдената состојба не е во согласност со одредбите од Законот за животна средина.

4.1.3. Во 2014 година донесена е Програма за управување на водите за 2014 година за која се предвидени вкупно 22.200 илјади денари. Целта на оваа програма е управување и развој на водните ресурси, изградба на нови и одржување и унапредување на постојните јавни водоснабдителни објекти, хидромелиоративните системи и хидросистеми, одржување и заштита на природните езера, водотеци, изградба и одржување на објекти за регулација на водотеци, заштита од штетните дејства на водите вон населени места. Исто така со програмата се опфатени подготовката на планови за одбрана од поплави и замрзнување, заштита од ерозија и порои, контрола на состојбите и собирање и обработка на податоците за резерви на вода и нивно рационално користење, хидрогеолошки и други истражувања, подготовка на и организирање на спроведувањето на програмата за мерки за заштита на водите од загадување, мониторинг и утврдување на состојбата со квалитетот и квантитетот на водите и мониторинг на безбедноста на водата за консумирање од страна на човекот, воспоставување и одржување на заштитни зони и изградба на одржување на објекти за заштита на водите од загадување и др. Согласно наведената програма на ревизијата не и се презентирани податоци за преземени активности по истата, а со ребалансот на буџетот во 2014 година планираните средства се изоставени. Не обезбедените средства и не преземените активности за извршување на горенаведените области не се во согласност со одредбите од Законот за водите.

4.1.4. Во 2014 година донесена е Годишна програма за изработка на просторни планови во Република Македонија за 2014 година со која се предвидени вкупно 2.500 илјади денари, при што во годината предмет на ревизија реализирани се само 500 илјади денари планирани за подмирување на обврски по основ на случени договори за изработка на просторен план од 2011 година. Од страна на одговорните лица во Министерството добиена е информација дека, за потребите за просторно планирање во Република Македонија побарани биле 27.800 илјади денари, додека со буџетот за 2014 година одобрени се 2.500 илјади денари.

Наведените состојби во точките 4.1.2., 4.1.3., и 4.1.4. не се во согласност со одредбите од Законот за води, Законот за просторно и урбанистичко

планирање, Законот за животна средина и одлуката донесена од Владата на Република Македонија и укажуваат на тоа дека во 2014 година степенот на реализација на донесените програми и одлука кои се однесуваат на спроведување на одредени активности од областа на животната средина и просторното планирање се на многу ниско ниво. Програмите и одлуката претставуваат конкретни насоки за трошење на буџетски средства, па отсуство на активностите од програмите создава услови ризиците во претходно наведените области да не се сведат на прифатливо ниво и субјектот предмет на ревизија да нема целосна контрола над истите.

4.2. Финансиски извештаи
Биланс на состојба

4.2.1. Во текот на 2014 година, со состојба на ден 26 јуни 2014 година, извршен е вонреден попис на материјалните и нематеријалните вложувања, градежни објекти, транспортни средства, инвестиции во тек, ситен инвентар и други материјални предмети. Поради постоење неусогласеност на инвентарните броеви во сметководствената евиденција со истите прикачени на постојаните средства, пописната комисија не била во можност да изврши усогласување на состојбата на опремата утврдена со пописот и сметководствената евиденција. Од доставените пописни листи, ревизијата утврди дека Пописната комисија направила напори за поврзување на нематеријалните и материјалните средства со лицата кои се нивни корисници, просториите во кои средствата се сместени и нивно усогласување со сметководствената евиденција, но до денот на завршување на ревизијата овие инвентарни броеви не беа воведени во сметководствената евиденција. Со овој попис не биле опфатени паричните средства, побарувањата, обврските и залихата на хемикалии и резервни делови.

На крајот на 2014 година надлежното лице во Министерството формирало пописна комисија за вршење на редовен целосен годишен попис на средствата, обврските и побарувањата во Министерство за животна средина и просторно планирање на ден 31.12.2014 година, но до законски утврдениот рок (најдоцна дваесет дена пред рокот пропишан за доставување на годишната сметка) не е изготвен Извештај од извршен попис и не се доставени пописни листи на средствата, обврските и побарувањата со кои располага министерството, што не е во согласност со член 21 од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и членовите 29 и 30 од Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници.

Неспроведениот попис на крајот на годината, како една од најважните активности за усогласување на состојбата на средствата, побарувањата и

обврските искажани во сметководството со фактичката состојба утврдена со пописот, претставува ризик за нереално и необјективно искажување на податоците во финансискиот извештај - биланс на состојба на ден 31 декември и намалување на квалитетот на информациите кои ги даваат финансиските извештаи.

Препорака

Раководителот на субјектот да преземе активности за:

- целосно и навремено спроведување на пописот на средствата, побарувањата и обврските на начин предвиден со подзаконскиот акт и
- воведување на инвентарни броеви на идентификуваната опремата во сметководствената евиденција.

4.2.2. Со извршениот увид во деловните книги и документацијата (имотни и поседовни листови, одлуки на Влада на Република Македонија и други документи), која се однесува на градежните објекти и земјиштето со кое располага Министерството, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Врз основа на одлуките донесени од Влада на Република Македонија бр.23-640/1 од 12.02.2002 година и бр.41-798/1 од 07.02.2012 година, на Министерството му се пренесува правото на користење на објект со површина 250m^2 и двор од 770 m^2 во Битола КО Магарево, односно деловни простории со површина од 618m^2 во Општина Богданци и земјиште со површина од 6.305m^2. За овие недвижности, надлежните органи во Министерството обезбедиле имотни листови, дворот и земјиштето се воведени во сметководствената евиденција со вкупна вредност од 8.651 илјади денари, но во деловните книги не се сметководствено евидентирани градежните објекти;
- Со одлуки на Влада на Република Македонија бр.19-5091/1 од 06.10.2009 година, бр. 23-2639/1 од 09.07.2002 година и бр.23-2131/1 од 05.05.2003 година на Министерството пренесено му е правото на користење на земјиште во с. Стојаково (“Говедарник“ со површина од 40 ари и “Бозелот“ со површина од 8 ари) и с. Ѓавато (“Адато“ со површина од 16 ари и “Под Врежо“ со површина од 16 ари), недвижен имот во Општина Нераште и барака во Општина Центар со површина од 548 m^2. Од страна на одговорните лица во Министерството не се преземени активности за впишување на правото на сопственост на овие недвижности во Агенцијата за катастар на недвижнини (со исклучок на бараката во ЕЛС Центар), со цел обезбедување на имотни листови врз основа на кои ќе се изврши сметководствено евидентирање на имотот со кој располага Министерството;
- Во март 2008 година РЖ Институт АД Скопје има донесено одлука со која на Министерството му преотстапува деловна зграда со лабораторија и

библиотека со површина од 591,5 m^2. Од страна на одговорните лица во Министерството не се преземени активности за впишување на правото на сопственост во Агенцијата за катастар на недвижнини со цел обезбедување на имотни листови врз основа на кои сметководствено ќе се евидентира градежниот објект;

- Поради не презентирана документација, ревизијата не беше во можност да ја потврди точноста и сеопфатноста на пресметаната амортизација на градежни објекти во износ од 1.069 илјади денари и
- На крајот на 2014 година од страна на одговорните лица не е изготвено известувања за вредноста на недвижните ствари со кои располага Министерството и истото не е соодветно доставено до Агенцијата за катастар на недвижности на Република Македонија.

Овие состојби не се во согласност со одредбите од член 12 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и членовите 88 и 89 од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи и истите имаат влијание врз реалноста и објективноста на искажаните податоци за постојаните средства - недвижни ствари и изворите на капитални средства во финансискиот извештај – биланс на состојба на ден 31 декември.

Препорака

Одговорните лица во Министерството да:

- создадат услови и преземат активности за примена на сметководствените начела за целосно, комплетно, навремено, ажурно и хронолошко водење на податоците во деловните книги;
- преземат мерки за обезбедување на веродостојни документи, кои претставуваат основ за сметководствено евидентирање на постојаните средства;
- да иницираат запишување на правата на недвижностите во јавните книги за оние објекти за кои реално постои таков основ и
- обезбедат редовно и навремено известување на надлежната институција за состојбата и промените на недвижните со кои располага Министерството.

4.2.3. Со извршениот увид во сметководствената евиденција поврзана со постојаните средства на Министерството, неговата документација, како и увид во пописниот елаборат со состојба на 26 јуни 2014 година, ревизијата ги утврди следните состојби :

- Поради неприложена и непрезентирана документација, како и отсуство на попис на крајот на пресметковната година, ревизијата не беше во можност да ги потврди почетните состојби евидентирани на сметките Други нематеријални средства (11.882 илјади денари) и Исправка на

вредноста на нематеријални средства (11.639 илјади денари), како и точноста и сеопфатноста на пресметаната амортизација на нематеријалните средства во износ од 692 илјади денари;

- На ревизијата не и беа презентирани документи со кои би се потврдиле почетните состојби на опремата (353.538 илјади денари набавна вредност) и акумулирана амортизација до 2014 година (313.156 илјади денари). Исто така, во пописните листи доставени од страна на одговорните лица кои ја водат сметководствената евиденција, вкупната набавна вредност на опремата во 2014 година изнесува 274.769 илјади денари и истата е за 2.481 илјади денари помала од состојбата евидентирана во деловните книги на Министерството (277.250 илјади денари). Слична состојба е утврдена и со акумулираната амортизација, која заклучно со 2014 година во пописни листи изнесува 233.409 илјади денари, додека во сметководствената евиденција на Министерството се за 3.523 илјади денари поголема и изнесува 236.932 илјади денари. Поради овие состојби, ревизијата не е во можност да ја потврди реалноста, вистинитоста и точноста на позицијата Опрема искажана во Билансот на состојба на ден 31.12.2014 година;
- Со извршениот увид во пописната листа за возилата, нивните сообраќајни дозволи и деловните книги утврдено е дека сметководствено се евидентирани 4 товарни возила за смет марка „Piaggio“APE TM 703 B добиени како јапонска донација, кои не се во возниот парк на Министерството. Според информациите добиени од одговорниот вработен возилата се дадени на користење на друг државен правен субјект, за што на ревизијата не и се презентирани уредни и веродостојни документи донесени од надлежните органи на кои со закон им е утврдено правото да располагаат со имотот на Република Македонија. За потврдување на оваа состојба надлежните лица преземаа активности и ги пронајдоа возилата, при што во тек се активности за разрешување и утврдување на нивната фактичка состојба;
- Со вонредниот попис на материјалните и нематеријалните вложувања, градежни објекти, транспортни средства, инвестиции во тек, ситен инвентар и други материјални средства со состојба на ден 26 јуни 2014 година, Пописната комисија утврдила кусок на опрема, чија набавна вредност изнесува 78.186 илјади денари и амортизирана вредност од 78.061 илјади денари. Во извештајот од извршениот попис, Пописната комисија дала предлог констатираниот кусок да падне на товар на Министерството, бидејќи не биле во можност да ја утврдат поединечната одговорност за утврдениот кусок. Министерот го прифатил предлогот на Пописната комисија, при што сметководствено бил евидентиран кусок во износ од 75.095 илјади денари набавна вредност и 75.059 илјади денари негова отпишана вредност. Со извршениот увид во целокупната документација и од разговорите со одговорните лица, ревизијата не доби

објаснување за разликата која постои меѓу утврдениот и евидентираниот кусок. Исто така, ревизијата не обезбеди докази дека од страна на надлежните лица се преземени мерки за откривање на лицата кои се одговорни за настанатиот кусок.

По одржување на завршниот состанок, на кој беа презентирани утврдените состојби, од страна на министерот беа преземени активности при што донесено е решение за поништување на Одлуката за усвојување на кусоците констатирани со вонредниот попис и дадени се насоки да се поништи спроведениот сметководствен книжен став, состојбата на средствата да се врати во првобитната состојба, со цел кусокот да се преиспита и да се преземат мерки за откривање на лицата кои се одговорни за негово настанување.

Овие состојби не се во согласност со одредбите од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници и истите имаат влијание врз реалноста и објективноста на искажаните податоци за опремата и изворите на капитални средства во финансискиот извештај – биланс на состојба на ден 31 декември и соодветно користење на средствата на министерството.

Препорака

Одговорните лица во Министерството да:

- создадат услови и преземат активности за примена на сметководствените начела за целосно, комплетно, навремено, ажурно и хронолошко водење на податоците во деловните книги;
- преземат мерки за обезбедување на веродостојни документи, кои претставуваат основ за сметководствено евидентирање на постојаните средства и нивните промени и
- преземат активности за целосно решавање на состојбата со возилата, да ја утврдат нивната фактичка состојба, да предложат мерки и активности до надлежните органи за понатамошно постапување и да извршат нивно усогласување со сметководствената евиденција.

4.2.4. На позицијата Материјални средства во подготовка евидентирана е состојба во износ од 15.249 илјади денари која претставува пренесена состојба од минатите години. Од одговорното лице во Министерството, добиена е информација дека на оваа позиција евидентирани се инвестиции кои се однесуваат на Хидросистемот Дојранско езеро, цевовод со градежен објект Препумпна станица во Богданци, за која поради одредени недостатоци кои изведувачот не ги отстранил во дадениот рок не е направен технички прием на објектот. Износот 15.249 илјади денари е преземен од сметководствената евиденција на Хидросистем Дојранско Езеро, кој од 2012 година е припоен кон Министерството, но недостасува

целокупната документација која го поткрепува овој износ. Без оваа документација ревизијата не беше во можност да ја потврди набавната вредност и до денот на вршење на ревизијата за овој објект се уште не е направен технички прием, иако истиот функционира и се користи, што не е во согласност со одредбите на Законот за градење.

Недостатокот на документација врз основа на која е евидентирано вложувањето, не е во согласност со член 12 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници и претставува причина поради која ревизијата не е во можност да ја потврди објективноста и реалноста на искажаните податоци на позициите Материјални средства во подготовка и Пасивни временски разграничувања во финансискиот извештај – биланс на состојба на ден 31 декември.

Препорака

Одговорните лица во Министерството да преземат активности за :

- обезбедување на веродостојни документи, кои претставуваат основ за сметководствено евидентирање на вложувањата;
- утврдување на фактичката состојба на инвестициите со цел или да се отстранат недостатоците доколку постојат и да се изврши технички прием на објектот;
- соодветно прикажување на објектите по нивниот технички прием во деловните книги и пресметување амортизација на истите.

4.2.5. Со увид во сметководствената евиденција на Министерството, ревизијата ги утврди следните неправилности кои се однесуваат на залихите и останатиот капитал:

- Во финансискиот извештај – биланс на состојба на 31 декември 2014 година, прикажано е постоење на залихи на резервни делови во износ од 2.482 илјади денари и истата е непроменета во однос на претходната година. За овие залихи одговорните лица во Министерството обезбедија документи како доказ дека резервните делови се набавени и истите се за потребите на Државниот автоматски мониторинг систем (1.029 илјади денари) и за потребите на ХС Дојранско Езеро (1.453 илјади денари). Во Министерството не е воспоставена материјална евиденција на залихи на ситен инвентар и резервни делови, одговорното лице нема изготвено сметководствена политика за водење на залихите и за истите не е извршен попис, со што не е извршено усогласување на фактичката со сметководствената состојба. Во разговор со одговорните лица, кои учествуваат во вградување на резервните делови во мониторинг системот, добиена е информација дека поголем дел од истите се потрошени. Кон ова се надоврзува и фактот, што во 2014 година за

потребите на Државниот автоматски мониторинг систем повторно се набавени резервни делови во износ од 3.997 илјади денари, а набавката и потрошокот на истите не се евидентирани во сметководствена евиденција;

- Во Министерството не е воспоставено сметководствена евиденција на набавката и трошењето на хемикалиите и реагенсите кои се неопходни за процесот на Пречистителната станица која се наоѓа во кругот на Југохром Фероалојс ДОО Јегуновце. Доставениот извештај од нивна страна на крајот на 2014 година укажува на неевидентирана залихи од 9.520kg сулфурна киселина, 15.920kg натриум бисулфит, 12.850 kg натриум карбонат и хемикалии Налко 250 kg.

Утврдените состојби не се во согласност со одредбите од член 6 став 2 и член 7 став 2 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници. Исто така Министерството нема изготвено сметководствени политики за начинот на евидентирање и искажување на залихите како и утврдување на метод врз основа на кој ќе се вреднува истата, што не е во согласност со точка 1.3, потточки 1.3.1, 1.3.33, и 1.3.34 од Правилникот за примена на Меѓународните сметководствени стандарди за јавниот сектор на готовинска основа.

Непостоењето на сметководствени политики за залихите и невоспоставената евиденција на набавката и издавањето на истите, не овозможува согледување на состојбата и движењето на залихите и влијае на реалното и објективно искажување во финансискиот извештај – биланс на состојба. Исто така оваа состојба го зголемува ризикот од неовластено користење на хемикалиите и реагенсите.

Препорака

Одговорното лице да воспостави сметководствена политика за начинот на евидентирање и искажување на залихите во сметководствената евиденција и да обезбеди нејзина практична примена.

4.2.6. На крајот на 2014 година на позициите Активни и Пасивни временски разграничувања искажана е состојба во износ од 386.732 илјади денари која претставува вкупна вредност на договорите склучени од страна на Министерството, кои се уште не се реализирани. Овој износ претставува преземени обврски по основ на договори, но истите не претставуваат обврски за плаќање се додека реално не се случи трансакцијата/финансиската промена, по што добавувачот доставува фактура или времена ситуација. Вака воспоставената евиденција, иако претставува солидна основа за следење на договорите и нивната

реализација, сепак од друга страна не дава вистинска слика за реалните и доспеани обврски на Министерството. По укажувањата од ревизијата, одговорните лица задолжени за водење на сметководствената евиденција спроведоа соодветни корективни книжења и воспоставија вонбилансна евиденција, со што се овозможи и понатаму да се евидентираат договорите и да се следи нивната реализација, но истата да не влијае на билансните позиции искажани во финансискиот извештај – биланс на состојба на ден 31 декември.

4.2.7. Со извршениот увид во сметководствената документација, направените тестови од страна на ревизорите, кои имаа за цел да потврдат дека трансакциите се евидентирани во соодветниот период, утврдени се состојби кои влијаат на реалноста и објективноста на искажаната почетна и крајна состојба на обврските кон добавувачите и активните временски разграничувања. Имено, во 2014 година евидентирани се обврски во износ од 56.917 илјади денари кои потекнуваат од минати години и не се евидентирани обврски по основ на примени фактури и времени ситуации во 2014 година кои се однесуваат на настани кои се случиле истата година во износ од 135.319 илјади денари. Една од причините за појава на оваа состојба, претставува воспоставената пракса обврските да се евидентираат во моментот кога се плаќаат.

Овие состојби не се во согласност со начелата на ажурност и навременост на евидентирање на сметководствените настани, пропишани во одредбите од Законот за сметководство на буџети и буџетски корисници. Исто така, непостоењето на целосни и точни податоци за обврските влијае врз реалните проекции во процесот на планирање на буџетските средства за Министерството во наредниот период.

Препорака

Раководителот на субјектот да преземе активности за:

- пропишување на политики за начинот на одобрување и евидентирање на преземените обврски;
- задолжување на лицата за одобрување на преземените обврски истите да обезбедат навремено одобрување и доставување на настанатите обврски до лицата одговорни за евидентирање на истите и
- задолжување на лицата одговорни за евидентирање на настанатите обврски истото да го вршат во моментот на настанување на обврската и нивното презентирање во деловните книги за известувачкиот период во кој настанале.

4.2.8. Врз основа на извршеното снимање и проверка на функционирањето на системот на исплата на плати во Министерството, направениот увид во актите за систематизација и организација на работењето во Министерството, спроведените интервјуа со одговорните лица кои ги обезбедуваат податоците за редовност на вработените, направениот увид во листите за редовност, начинот на пресметување, исплата и сметководствено евидентирање на платите, како и анализа на извештаите од оценувањето на државните службеници, ревизијата ги утврди следните состојби:

- До месец септември 2014 година, евиденцијата на работното време се сведувала на евиденциони листи, кои раководителите на секторите/одделенијата ги доставувале на обработка до вработените во Одделението за човечки ресурси. Имено, вработените како доказ за својата присутност на работното место се потпишувале во евиденциони листи. Со извршениот увид во овие листи, ревизијата констатира дека истите не претставуваат реален и објективен доказ за времето на доаѓање и заминување на вработениот од работното место, бидејќи на самите листи однапред е отпечатено времето на доаѓање и заминување, што не е во согласност со член 116 од Законот за работни односи, член 6 став 2, член 7 став 2 и член 12 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници. Во Министерството, од месец мај воспоставен е на пробна работа систем за електронско евидентирање на работното време , но се до отпочнување на функционирање на овој систем евиденцијата на работно време се одвива преку евиденциони листи. Електронскиот систем за работа официјално започнал да се користи од месец септември 2014 година;
- Од страна на вработените во Одделението за човечки ресурси се подготвуваат листи за редовност за сите вработени во Министерството, кои не секогаш се авторизирани со потписи од лицата кои ги подготвиле и ја извршиле контролата, односно истите се потпишани само од министерот;
- Со увидот во сметководствената евиденција на платите, доставената евиденција за редовност на вработените и извештаите од оценувањето, ревизијата утврди дека исплатени се 948 илјади денари на име бруто плати за четворица вработени, кои согласно решенијата донесени во 2010 и 2011 година се распоредени на работни места: помлад соработник за изготвување на извештаи по предлози и претставки, самостоен референт за административни работи, евиденција и документирање, помлад референт за општи и административни работи и самостоен референт – технички секретар, при што лицата воопшто не биле присутни на работното место во Министерството. Оваа состојба не е во согласност со член 82 од Законот за работни односи, член 29-а, член 77 и член 81-г од

Законот за државни службеници и претставува неекономично и неефикасно користење на буџетски средства.

Од февруари 2015 година двајца од овие вработени, со Спогодби за преземање на државни службеници без објавување на јавен оглас се преземени од друга државна институција.

Препорака

Одговорното лице на министерството да преземе активности со кои ќе обезбеди примена на системот за електронско евидентирање на работното време и истиот да преставува основ за пресметка и исплата на плата.

4.2.9. Со увид во приложената документација и начинот на плаќање на расходите за централно греење (топлинска енергија) ревизијата констатира дека, фактурите кои се доставуваат за испорачана топлинска енергија се однесуваат на евидентирана потрошувачка на 10, 11 и половина од 7 кат во зградата на МРТ, иако согласно Одлука на Владата на Република Македонија[1], на Министерството му се доделени на користење 10, 11 и идеален дел од 12 кат. Поради оваа неусогласеност помеѓу фактички користениот простор и просторот за кој се фактурира, дошло до судски спор помеѓу Министерството и дистрибутерот на топлинска енергија, во кој судот утврдувајќи ја фактичката состојба, увидел дека иако Министерството не го користи половина од 7 - ми кат, сепак просторот за кој се фактурира е еквивалентен на просторот кој го користи (12 кат) и го задолжил да го плати заостанатиот долг. Состојбата на континуирано неусогласување на евиденциите помеѓу двете засегнати страни довела во текот на 2014 година од сметката на основен буџет на Министерството на име законска затезна камата, судски, адвокатски и извршни трошоци да се наплатат вкупно 3.057 илјади денари. Оваа состојба не е надмината до денот на вршење на ревизијата поради што Министерството е принудено да плаќа фактури за топлинска енергија за простор кој воопшто не го користи (7-кат)[2]. Кон ова се надоврзува и фактот, што на име главен долг наплатени се 2.546 илјади денари, што е за 511 илјади денари помалку од висината на присилно наплатените трошоци. Во текот на вршење на ревизијата одговорното лице во Министерството испрати Барање[3] за исправка на фактури за испорачана топлинска енергија, по кое дистрибутерот на топлинска енергија до денот на вршење на ревизијата нема одговорено.

---

[1] Одлука на Влада на Република Македонија бр.23-831/1 од 08.03.2004 година

[2] Во извештајот во точката Нагласувања на прашања за неизвесност и континуитет дадени се информации и за друг простор кој во целост не е искористен од Министерството, а за истиот е обврзано да плаќа трошоци за топлинска енергија.

[3] Барање бр.05-3738/1 од 17.04.2015 година.

Препорака

Министерството континуирано да продолжи со преземање на активности со цел да обезбеди усогласување на евиденциите со дистрибутерот на топлинска енергија и добивање на фактури кои ќе се однесуваат на просторот кој го користи.

4.2.10. Во текот на 2014 година евидентирани се расходи во износ од 4.807 илјади денари по основ на платени фактури за користење на гориво за службени моторни возила. Воспоставена е пракса фактурирањето за потрошеното гориво да се врши на неделно ниво, а во фактурите се приложуваат спецификации кои содржат вредност на горивата и датум на нивно издавање со користење на безготовинска картичка. Набавка на гориво во помал обем се врши и со парични средства во готово. Со увид во приложената документација ревизијата констатира дека:

- Од страна на одговорното лице издадени се овластувања на одделни вработени за користење на службено моторно возило, при што не е приложен документ со кој ќе се утврди дозволениот лимит за потрошувачка на гориво од страна на секој корисник. По одржување на завршниот состанок оваа состојба е надмината, односно издадени се полномошна, со кои се овластуваат вработените да користат службено моторно возило и определен е дозволениот лимит на потрошувачка на гориво;
- На ревизијата не и се доставени работни листи (се пополнуваат доколку возилото се користи во рамки на општина каде што е регистрирано) и патни налози (се пополнуваат доколку возилото се користи вон општината каде што е регистрирано), кои треба да се потполнуваат и со кои ќе се докаже начинот и континуитетот на користење на службените возила.

Поради горенаведените состојби ревизијата не беше во можност да потврди дали извршените набавки на гориво се во согласност со реалните потреби на министерството за вршење на службените работи и создаваат ризик од неефикасно, несоодветно и нерационално користење на буџетски средства. Оваа состојба не е во согласност со одредбите на Законот за буџетите, Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија за соодветниот известувачки период, член 12 од Законот за сметководство на буџети и буџетски корисници, член 14 од Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници, член 9 и член 10 од Правилникот за условите, начинот и постапката за користење на службените возила на Министерството.

Препорака

Одговорното лице да воспостави пракса, при користењето на службените моторни возила во зависност од потребата, да се пополнуваат работен лист или работен налог во кој ќе бидат опишани корисникот на возилото, дестинацијата на патувањето/користењето на возилото и целта на патувањето.

4.2.11. Во годината предмет на ревизија, Министерството на име акциза и ДДВ извршило расходи во износ од 8.803 илјади денари за 400.000 литри Еуродизел БС гориво кои Дирекцијата за задолжителни резерви на нафта и нафтени деривати му ги отстапила на Министерството. Нафтата и нафтените деривати се преотстапуваат согласно Заклучок[4] и Одлука[5] на Владата на Република Македонија со цел чистење на речните корита во Република Македонија во 2013 година. Преотстапената нафта, Министерството ја распределува до Единиците на локална самоуправа и регионалните водостопанства кои имаат обврска да го спроведат чистењето на речните корита. Со увид во приложената документација ревизијата ги констатираше следниве состојби:

- Утврдени се неусогласености меѓу документите согласно кои се врши преотстапување на нафтата. Имено во Одлуката на Владата на Република Македонија се наведува дека нафтата се преотстапува без надоместок, освен транспортните и манипулативните трошоци, додека пак во заклучокот на Владата на Република Македонија се задолжува Министерството да изнајде финансиски средства за плаќање на акциза и ДДВ за предвидените количини на нафта. Поради неусогласеноста во наведените документи ревизијата не можеше да се увери во оправданоста на плаќањето на акциза и ДДВ за преотстапената нафта, дотолку повеќе што во известувањето кое Дирекцијата го пратила до Министерството не е точно наведено врз основа на која набавна вредност на горивото е пресметан износот на ДДВ и акциза;
- Министерството склучува договори за доделување на нафтени деривати со Единиците на локална самоуправа и Водостопанствата кои се вклучени во чистењето на речните корита. Согласно овие договори, Корисникот на нафтените деривати треба да одреди изведувач на работите и надзорен орган. Изведувачот на работите секојдневно е обврзан да води градежен дневник и градежна книга во кои задолжително се евидентираат сите извршени работи и истиот секојдневно се потпишува од надзорниот инженер и изведувачот на работите, а времените авторизирани ситуации задолжително ги

[4] Заклучок на Влада на РМ бр. 41-5743/1 од 27.08.2013 година;
[5] Одлука на Влада на РМ бр.41-6189/1 од 03.09.2013 година.

доставуваат до Министерството. Со увид во склучените договори и исполнувањето на обврските кои произлегуваат од нив утврдивме дека 29 од вкупно 47 корисници на нафтените деривати не доставиле оверени времени ситуации кои ја содржат неопходната поткрепувачка документација за извршените работи, а од оние корисници кои доставиле, 12 не доставиле целосна документација со која може да се потврдат извршените работи додека 6 корисници на нафтени деривати постапиле по барањата утврдените во одредбите на склучените договори. Утврдената состојба не е во согласност со член 9 од склучените договори.

- На ревизијата не и беше презентиран доказ дека овластени претставници на Министерството извршиле мониторинг на активностите на терен што не е во согласност со член 10 од склучените договори.

Горенаведените состојби придонесуваат Министерството да нема воспоставено целосен увид врз активностите кои се преземаат при чистењето на речните корита, поради што се создава ризик од нерационално, неефикасно и несоодветно користење на ресурси во сопственост на Република Македонија, што создава можност за појава на пропусти, кои понатаму може негативно да влијаат врз животната средина во околината на речните корита.

Препорака

Одговорните лица во министерството да преземат активности за:

- обезбедување на соодветна документација од извршените работи од сите корисници задолжени за спроведување на планот, за да се утврди степенот на исполнување на обврските согласно склучените договори и
- да обезбедат постојан и континуиран мониторинг на активностите кои се вршат на терен.

4.2.12. На позицијата Привремени вработувања прикажани се трошоци во износ од 2.588 илјади денари, кои се исплатени на Агенција за привремени вработувања. Средствата се исплатени согласно склучен договор од март 2014 година, при што ангажирани се шест лица за потребите на два проекти кои ги спроведува Министерството и тоа: „Проект за управување на сливот на Брегалница“ и „Реконструкција и проширување на канализационата мрежа и изградба на пречистителна станица за отпадни води во Прилеп“. Од спроведените тестирања и увид во документацијата ревизијата ги утврди следните состојби:

- Согласно член 4 од Законот за агенциите за привремени вработувања, агенцијата не смее да отстапува работник за вршење на исти работи кај ист работодавач без прекин или со прекин подолг од една година, што не е случај со лицата кои се отстапени за извршување на наведените

задачи. Имено, за истите лица во континуитет од три години раководното лице во Министерството има склучувано договори преку Агенцијата за привремено вработување;

- Министерството кое е корисник на услугите од лицата ангажирани преку Агенција за привремено вработување, има обврска до Агенцијата да достави извештај за остварени ефективни работни часови на работниците и да ги наведе прописите кои се применуваат во Министерството за утврдување на платата, периодот и начинот на уплатата. На ревизијата и беа презентирани листи за редовност за лицата кои се ангажирани на проектот за управување на сливот на Брегалница, но не и доказ дека истите се испраќаат до Агенцијата како што е предвидено во член 11 став 3 алинеја 9 од Законот за агенциите за привремени вработувања. За останатите лица ревизијата не доби на увид листи за редовност.

Во октомври 2014 година трите лица ангажирани преку Агенција за привремено вработување, засновале работен однос на определено време во траење од 3 години.

Невоспоставената евиденција со која ќе се следи редовноста на вработените ангажирани преку Агенција за привремено вработување и несоодветното нејзино информирање, претставуваат ризик од неправилна и неточна исплата на плата за овие лица и неоснована трошење на буџетски средства.

Препорака

Одговорното лице да преземе активности со кое понатамошното ангажирање на лица преку Агенцијата за привремено вработување да се врши во рамките на законски утврдените услови, да се обезбеди следење на присутноста на работа и да се обезбеди редовно и навремено да доставува информации до Агенцијата врз основа на кои ќе се врши пресметка и исплата на плата.

4.2.13. Во 2014 година, како и години наназад, Министерството го финансира престојот на планина на одреден број деца кои живеат во непосредна близина на индустриските капацитети кои го загадуваат воздухот, поради што имаат здравствени проблеми со системот за дишење. Во годината предмет на ревизија по овој основ се потрошени 1.198 илјади денари. Целта на оваа активност е рехабилитација на децата и подобрување на нивната здравствена состојба. Децата кои одат на рехабилитација потекнуваат од Велес, с. Осломеј, с. Возарци и с. Миладиновци. Во разговор со одговорното лице добиена е информација дека, за оваа активност донесен е акт од Влада на Република Македонија, со кој Министерството се задолжува како

одговорно за нејзино спроведување, при што истиот не беше доставен на увид на ревизијата.

Раководителот на субјектот, овластил лице вработено во Министерството, да ја координира работата за престој на децата на планина, да врши проверка дали извршената услуга е согласно техничката спецификација и поединечните цени дадени во понудата, да ја потпишува фактурата и испратницата и да достави извештај за извршената услуга. Од страна на овластеното лице изготвен е Извештај за реализација на активноста, но не е направена проверка на извршената услуга во поглед на техничката спецификација и поединечните цени и не е парафирана фактурата, бидејќи лицето воопшто не било информирано за наведеното овластување.

Поради тоа, дел од паричните средства во износ од 1.028 илјади денари се исплатени врз основа на фактура, која не била целосно контролирана од страна на овластеното лице и истата ревизијата утврди дека не ги содржи битните елементи количини и цени за одделните извршени услуги, при што описот на услугата е општ.

Наведеното упатува на тоа дека приложениот сметководствен документ не ја прикажува целосно и вистинито настанатата финансиска трансакција што е спротивно на член 12 став 2 од Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници. Ваквата состојба упатува на состојби кои создаваат ризици во начинот на користење на средствата односно ризиците во делот на користењето на средствата не се сведени на прифатливо ниво.

Препорака

Одговорните лица во Министерството да преземат мерки, документацијата која претставува основ за сметководствено евидентирање да биде целосна, точна и веродостојна и пред да се изврши плаќањето на фактурите истите да бидат контролирани.

4.2.14. Трошоците евидентирани на позицијата Други градежни објекти во 2014 година изнесуваат 190.797 илјади денари и истите претставуваат 48% од вкупните трошоци кои се однесуваат на предметната година. Од оваа сметка, во годината предмет на ревизија, исплатени се средства за девет проекти кои се однесуваат на изградба на канализациони мрежи, пречистителни станици, водоводни системи и ангажирање на правни субјекти кои вршат надзор врз нивната реализација. Ревизијата спроведе интервјуа со вработените во Министерството кои се овластени за надзор врз соодветните градежни работи, направи детален увид во склучените договори и нивната реализација, во времените ситуации и доставените фактури, при што ги утврди следните неправилности:

- Во јуни 2013 година со правно лице склучен е договор за изградба на канализациона мрежа во н. Мороишта Струга. Вредноста на договорот е

11.995 илјади денари, а истиот требал да се реализира во рок од 120 дена по воведување на изведувачот во работа, односно до крајот на 2013 година. Ревизијата утврди дека 4-та времена ситуација, која истовремено е и завршна времена ситуација се однесува на работи кои се завршени во април 2014 година. Иако со задоцнување, сепак од страна на вработениот кој е овластен да врши надзор над градежниот објект, доставен е Завршен извештај од надзорен инженер и потврдено е дека изградбата на канализационата мрежа во Струга е завршена. При тоа, нарачувачот и изведувачот на работите не направиле примопредавање на објектот и конечна пресметка, односно недостасува записник за примопредавање на објектот, што не е во согласност со членовите 57 и 58 од склучениот договор со изведувачот;

- Во јуни 2009 година, за изградба на пречистителна станица за отпадни води (во натамошниот текст ПСОВ) во Ѓорче Петров н.м. Волково со правно лице нерезидент на РМ бил склучен договор. Проектот е финансиран од Влада на Република Македонија преку Министерството како носител на набавката и со донација од влада на друга држава, преку Центарот за Меѓународна соработка за Развој. Вредноста на проектот е 5.841 илјади евра или околу 359.222 илјади денари, од кои 1.500 илјади евра се донација од влада на друга држава. Рокот за реализација на проектот бил 3 години, односно изградбата на објектот требала да заврши до мај 2012 година. Работите на почеток се одвивале без задоцнување, односно навреме биле завршени сите потребни активности за изведување на Идејните и Основните проекти како и добивањето на дозвола за градење. Иако во текот на самата градба, се појавиле непланирани активности и на барање на општината пристапниот пат до ПСОВ Волково требал да се проектира и реализира како улица, што повлекло и дополнителни непредвидени трошоци, сепак работите се до август 2011 година се одвивале навремено според дефинираната временска рамка. До тој период биле завршени поголем дел или околу 85% од градежните и инфраструктурни работи на ПСОВ Волково. Во истиот период од страна на изведувачот била нарачана и изработена поголем дел од техничко - технолошката опрема неопходна за функционирање на пречистителната станица, а речиси половина од опремата била транспортирана и складирана. Бидејќи Министерството навремено не ги подмирило своите обврски, изведувачот во август 2011 година, после повеќе доставени извештаи со опомени запрел со изведување на градежните работи. Иако биле склучени два анекс договори за продолжување на рокот на изведување на работите, изведувачот не продолжил со изведување на работите. Во септември 2013 година бил склучен трет анекс договор, со кој на изведувачот му бил пролонгиран рокот за завршување на работите до мај 2015 година, но и

договорени дополнителни исплати на средства за непредвидени работи, казнена камата за задоцнето плаќање, изгубена добивка, трошоци за складишување, обезбедување на објектот, трошоци за повторно отпочнување на работите и сл. Со цел да се разрешат работите во истиот период бил склучен и договор за кофинансирање со претставници од Градот Скопје, општина Ѓорче Петров и ЈП Водовод и Канализација со цел овие правни лица финансиски да ја поддржат изградбата на пречистителната станица со 60.000 илјади денари. Вака постигнатите спогодби, придонеле да се надминат дел од проблемите со финансирањето на градбата, па во почетокот на 2014 година Министерството редовно ги плаќало времените ситуации и работите кои биле две години стопирани, започнале да се изведуваат со соодветен интензитет. Во тој период забележан е напредок на градбата, посебно во делот на испораките на техничко – технолошката опрема, нејзина монтажа и инсталирање на инфраструктурните инсталации. Работите во 2014 година биле во завршна фаза и со предвидување во месец септември 2014 година да се постави објектот во пробна работа. Поради ненавремено подмирување на обврските од страна на Министерството, од август 2014 година, работата повторно била стопирана.

Ревизијата констатира дека до крајот на 2014 година до Министерството се доставени времени ситуации во вкупен износ од 400.420 илјади денари од кои платени се 203.423 илјади денари. Иако проектот бил во поголем дел завршен, задоцнувањето предизвикало во периодот по завршување на ревизијата да се склучи нов анекс договор во кој крајниот рок на завршување на работите и пуштање на пречистителната станица во пробно производство е пролонгиран до 20 октомври 2015 година и детално се дефинирани сите трошоци кои се однесуваат на камата, изгубена добивка, складишување обезбедување на објектот и отпочнување на работите. Висината на наведените трошоци изнесува 639.833 евра или во денарска противвредност од 39.380 илјади денари, што претставува 11% од вкупната вредност на проектот. Дел од овие трошоци во вкупен износ од 8.804 илјади денари се платени во мај 2015 година. Согласно склучениот анекс договор, изведувачот се откажал од дел од дополнителни трошоци во износ од 15.917 илјади денари, а истовремено на одржан состанок договорено е изградба на локален пат во општина Ѓорче Петров да е на трошок на изведувачот. Иако изведувачот се согласил да ги намали дел од трошоците и на свој трошок да изгради пат, сепак реализацијата на овој проект предизвикува одлевање на дополнителни средства и оневозможува објектот да биде пуштен во употреба во првично планираниот рок;

- Во ноември 2010 година склучен е договор со правен субјект – изведувач за изградба и инсталирање пречистителна станица за отпадни води од

селата Глумово и Шишево. Вредноста на договорот е 44.324 илјади денари, а неговото времетраење е три години. Со увид во деловните книги на Министерството утврдено е дека до крајот на 2014 година за извршените работи доставени се времени ситуации во вкупен износ од 37.367 илјади денари, при што исплатени се 34.801 илјади денари.

Пречистителната станица требала да биде изградена до крајот на 2013 година, при што во тој период биле завршени само градежните работи, без техничко – технолошка и инфраструктурна опрема и инсталации, како и комплетно занаетчиски и инсталатерски работи. Во периодот на вршење на ревизијата градежниот објект се уште не е завршен. За ова задоцнување и пролонгирање на роковите, чести укажувања имало од вработениот, кој бил овластен да врши надзор врз градежниот објект. Во извештаите, кои овластеното лице за надзор ги доставувал до министерот, укажувал дека на објектот не се работи во континуитет и динамиката на спроведување на градењето не се одвивала според планираното. Исто така, тој го искажувал својот сомнеж во однос на причините кои биле наведувани од страна на изведувачот на работите за задоцнувањето, а како основни причини изведувачот ги наведувал дополнителните непредвидени работи кои произлегувале од измени во Основниот проект. Лицето овластено за надзор во информациите доставени до министерот од јули 2014 година информирало дека за доставените 3-та и 4-та времена ситуација не се постапило според вообичаената практика и исплатени биле парични средства без при тоа да се изготви Извештај од надзорот на проектот, како потврда за завршените работи. Според него овие времени ситуации не кореспондираат со фактичката состојба на градилиштето. Бидејќи според анализите на објектот во период од 1,5 години немало градежни активности, рокот бил пролонгиран при што за ова продолжување на работите, инвеститорот и изведувачот не склучиле анекс договор. На крајот на 2014 година утврдено е дека процесот на реализација на објектот во поголем дел е завршен, во април 2015 година склучен е анекс договор со кој рокот за завршување на работите е пролонгиран до август 2015 година;

- На позицијата Други градежни објекти евидентирани се исплатени парични средства (на име капитални расходи) кои по својот обем ги надминуваат останатите трошоци во Министерството. Исто така, овие средства се вложени во проекти кои имаат посебно значење за граѓаните на Република Македонија, а пред се во квалитетот на нивното живеење. Бидејќи потребите од вакви проекти на територија на републиката се големи, а средствата се ограничени, на ревизијата на и беа презентирани критериумите и начинот на избор, кои претставуваат појдовна точка при донесување одлука во кој проект ќе се вложат буџетски средства, но

освен заклучоци од владини седници не е добиено подетално образложение. Покрај вложените напори, ревизијата не беше во можност да ја потврди објективноста во изборот на проектите;

- По завршување на изградбата на канализациони мрежи, пречистителни станици, водоводни системи и слични капитални вложувања, истите претставуваат сопственост на единиците на локална самоуправа на чија територија се изведуваат градежните работи или на соодветните јавни претпријатија. Ревизијата утврди дека, додека трае реализацијата на проектите, во сметководствената евиденција на Министерството за вредноста на доставените времени ситуации се евидентираат расходи и обврски, но не се спроведуваат книжења со кои се задолжуваат сметките Вложувања во туѓи средства и Пасивни временски разграничувања. Ваква воспоставена евиденција претставува основа за утврдување на набавна вредност на објектите, и истата е неопходна во процесот на примопредавање на правните лица кои се сопственици на истите. Исто така, точната и целосна евиденција има голема важност при утврдување на учеството на Република Македонија во структурата на капиталните вложувања кои се од посебна важност за животот на граѓаните.

Наведените состојби укажуваат на тоа дека во изминатиот период постоеле повеќе проекти поврзани со изведување на градежни активности каде работите не се одвивале согласно предвидениот временски период определен во склучените договори, поради што во повеќе наврати биле склучувани анекс договори за пролонгирање на роковите. Тоа продолжување на работите придонело договорите да се реализираат и во 2014 година, а некои од нив се уште не се завршени. Покрај повеќе спомнати причини (технички, природни околности), една од главните била неликвидноста на Министерството. Сите тие заедно придонеле трошоците за одделни проекти да се зголемат или активностите во целост да не се реализираат. Кон ова се надоврзува и фактот дека воспоставената сметководствена евиденција не е целосна, како и отсуство на критериуми за начинот на избор на проектите, ревизијата укажува на постоење ризик од несоодветно користење на буџетските средства.
Покрај недефинираните критериуми за избор на проектите, констатирано е дека несоодветното менаџирање со проектите предизвикало неусогласеност и несовпаѓање на планираните и одобрените буџетски средства и вредноста на проектите што има значајно влијание во динамиката на изведување на истите, а одделни општини и граѓани се уште не можат да ги почувствуваат ефектите од вложените средства.

Препорака

Одговорните лица во Министерството да преземат мерки:

- За континуирано следење на реализацијата на склучените договори, потврдување на извршените работи и навремено подмирување на обврските врз основа на уредни и веродостојни документи;
- Преземањето на дополнителни обврски врз основа на финансирање на нови проектни активности да се врши врз основа на детални анализи земајќи ги во предвид и создадените неподмирени обврски од претходни периоди;
- Финансирањето на нови проекти да се врши врз основа на транспарентни и јавно достапни критериуми согласно приоритетите во Република Македонија и потребите на граѓаните, и
- За целосна евиденција на вложените средства во капиталните објекти и да се изврши нивно примопредавање со крајните корисници врз основа на уредни и веродостојни документи.

4.3. Користење на средствата согласно законски прописи

4.3.1. При увидот во начинот на планирање, спроведување и реализација на постапките за јавни набавки спроведени во 2012, 2013 и 2014 година, а по кои се преземени обврски во 2014 година, извршивме ревизија на 12 постапки за јавни набавки, со што опфативме 93% од преземените обврски согласно законот за јавни набавки, односно износ од 137.908 илјада денари, при што констатиравме состојби кои упатуваат на недоследно почитување на одредбите на Законот за јавни набавки, поради следново:

- Во спроведените постапки за набавка на работи за: изградба на втора фаза од водоводниот систем Тетово, вршење надзор над истиот, изработка на проектна документација во вид на основен проект и изведба на работите за пристапен пат и мост преку реката Коњска за потребите на пречистителните станици за отпадни води во Гевгелија – прва фаза, реконструкција на постоечки одводен канал во населено место Арачиново и изградба на канализациона мрежа во н.м. Мороишта Струга за кои се склучени договори во вкупен износ од 238.472 илјади денари (со вклучено ДДВ) утврдено е дека во тендерската документација како критериум за докажување на техничка и професионална способност е предвидено понудувачот да има најмалку одреден број години искуство во предметната област на работи што не е предвидено како начин за докажување на техничката и професионалната способност во член 153 став 3 од Законот за јавните набавки.

Воспоставениот начин на постапување при спроведувањето на постапките за јавна набавка создава ризик од несоодветна примена на одредбите од

Законот за јавни набавки и предизвикува можност од несоодветно користење на средствата и не обезбедување фер конкуренција, еднаква и не дискриминаторска положба на понудувачите, транспарентност и јавност при набавките.

Препорака:

Одговорните лица во министерството да ги задолжат вработените одговорни за спроведување на постапките за јавни набавки и доделувањето на договорите за јавни набавки, континуирано да ги преземаат потребните активности за надминување на утврдените состојби и да обезбедат законско постапување во процесот на јавни набавки.

Основ за изразување на мислење

Вкупен ефект од изнесените наоди во точките 4.1. до 4.3., кои се основ за изразување мислење, се :

- Неусогласеност на законската регулатива, невоспоставени регистри и отсуство на програми кои го регулираат работењето на Министерството;
- На крајот на известувачкиот период со состојба 31.12.2014 година, не е спроведен попис на средствата, побарувањата и обврските;
- Во деловните книги искажани се податоци за основни средства, но истите не ја рефлектираат фактичката состојба за дел не се обезбедени уредни и веродостојни документи;
- Отсуство на евиденција при набавка и издавање на залихата на резервни делови, хемикалии и реагенси;
- Неажурност во евидентирањето на обврските;
- Исплата на плати без уредна и веродостојна евиденција за редовност на вработените, како и на лица кои не се работно ангажирани во Министерството;
- Неправилности поврзани со трошоците за испорачана топлинска енергија и гориво;
- При доделувањето на нафтени деривати на Единиците на локална самоуправа и Водостопанствата, привремените вработувања и престојот на деца на планина не е воспоставена уредна и целосна евиденција;
- Постојат неправилности поврзани со изградба на објекти канализациони мрежи, пречистителни станици, водоводни системи, начинот на нивен избор и сметководствена евиденција;
- Несоодветено е употребен критериум во начинот на докажување на техничката и професионалната способност во неколку спроведени постапки за јавни набавки.

5. Ревизорско мислење

Мислење за финансиските извештаи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 4.2., финансиските извештаи не ги прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на Министерство за животна средина и просторно планирање на ден 31 декември 2014 година, како и резултатите на финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со применливата рамка за финансиско известување.

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точките 4.1. до 4.3., активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Министерство за животна средина и просторно планирање, не се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

6. Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет

6.1. Со извршениот увид во приложената документација утврдивме дека со Одлуки на Владата на Република Македонија на Министерството му се доделуваат на трајно користење недвижни ствари со вкупна големина од 2.573 m^2 во објект на адреса кеј Димитар Влахов бр.4, а просториите во МРТВ, кои ги користи Министерството сразмерно се доделуваат на други државни органи и здруженија.[6] Министерството до надлежните институции доставило мислење[7] во кое наведува дека, ново доделените недвижни ствари ниту просторно ниту функционално не ги задоволуваат неговите потреби, така што бара дополнителен недвижен имот, одобрување на средства за адаптација на просторот и ослободување од плаќање на комуналии до вселување, бидејќи истите редовно се плаќаат во просториите на МРТВ. По доставеното милење, донесен е Заклучок од страна на Владата на РМ[8] на министерството да му се отстапат уште два ката во објектот со цел да се обезбеди простор за негово

[6] Одлука на Влада на РМ бр. 41-9734/1 од 21.12.2013 година (Сл. Весник на РМ 183/13); Одлука на Влада на РМ бр. 41-9375/1 од 21.12.2013 година (Сл. Весник на РМ 185/13); Одлука на Влада на РМ бр. 41-9394/1 од 21.12.2013 година (Сл. Весник на РМ 185/13); Одлука на Влада на РМ бр. 41-10447/1-13 од 14.01.2014 година (Сл. Весник на РМ 10/2014); Одлука на Влада на РМ бр. 41-10487/1-13 од 14.01.2014 година (Сл. Весник на РМ 10/2014);

[7] Мислење бр. 02-7957/1 од 22.07.2014 година испратено до Влада на РМ, Генерален Секретаријат и СОЗР;

[8] Заклучок бр. 42-6429/1 од 01.08.2014 година.

сместување. Исто така Владата на РМ донела Заклучок[9] со кој го има задолжено Министерството да ги подмири сметките за топлинска енергија во деловните простории во новиот објект иако истите во текот на 2014 година не ги користело. До денот на вршење на ревизијата не се преземени активности за преселување на Министерството во ново доделените простории поради што во текот на 2014 година платени се сметки за топлинска енергија за простории кои Министерството ги користи, но не се во негова сопственост и за простории кои му се отстапени на трајно користење, а кои воопшто не ги користи. Горенаведените состојби придонеле за нередовно и двојно плаќање на фактури за дистрибуирана топлинска енергија, а ако се има предвид дека буџетските средства предвидени за оваа намена се лимитирани тогаш се создава ризик Министерството да се соочи со плаќање на казнени камати, судски и извршни трошоци на име неплатен долг по основ на фактури за топлинска енергија. Од овие причини ревизијата е на мислење дека надлежните институции треба да ги преземат сите потребни мерки за што побрзо преселување на Министерството во новите простории како, точно и прецизно регулирање на обврските за плаќање на ваков вид на трошоци и оневозможување на одлевање на средства за услуги (топлинска енергија) која реално министерството не ја користи.

7. Останати прашања

7.1. Во текот на ревизијата од страна на Министерството прифатени се корекции дадени од Државниот завод за ревизија и тоа:

- Евидентирање на две возила марка Land Rover Freelander 2 TD4 кои се набавени во април 2014 година и се сопственост на Министерството поради што сметката Опрема се зголеми за 4.620 илјади денари, додека сметката Акумулирана амортизација за 770 илјади денари и сметката извори на средствата за 3.850 илјади денари;
- Сметководствено евидентирање на возило Wolkswagen Pasat преотстапено на Министерството во ноември 2014 година, поради што сметката Опрема се зголеми за 447 илјади денари, додека сметката Акумулирана амортизација за 67 илјади денари, и сметката извори на средствата за 380 илјади денари
- Отстранување од сметководствената евиденција на возилото Ford Galaxy GLX, кое со договор во 2007 година е преотстапено на друга државна институција, поради што сметките Опрема и Акумулирана амортизација се намалија за 494 илјади денари;
- Со укажување на неправилностите во поглед на евидентираниот кусок констатиран со вонредниот попис во текот на 2014 година, министерот

[9] Заклучок бр.42-10485/1 од 13.12.2014

донесе решение со кое се поништи Одлуката за усвојување на кусоците констатирани со вонредниот попис и го задолжи одделението за сметководствени работи да го поништи спроведениот сметководствен став поради што се зголемија износите на сметките Опрема за 75.095 илјади денари и Акумулирана амортизација за 75.059 илјади денари.
- Намалување на состојбата на сметката на обврските по основ на склучени договори во износ од 386.732 илјади денари од сметководствената евиденција и нивно вонбилансно евидентирање, поради што се намалени состојбите на сметките Активни и Пасивни временски разграничувања, а се задолжуваат сметките Активна и Пасивна сметка од вонбилансната евиденција за износот 384.119 илјади денари;
- Поради неточно и неосновано евидентирање на обврски, се намали состојбата на сметките Активните временски разграничувања за 4.761 илјади денари, Обврски спрема добавувачите од земјата за 4.406 илјади денари и Обврски спрема добавувачите во странство за 355 илјади денари;
- Намалување на сметките Финансиски и пресметковни односи и Пасивни временски разграничувања за 143 илјади денари поради ненавремено спроведено книжење на наплатено побарување по основ на судска пресуда и
- Во сметководствената евиденција се воведува сметката Побарувања, и се зголемува износот на Пасивни временски разграничувања за 1.678 илјади денари, поради добиена судска постапка во корист на Министерството. Истовремено се сторнира дел од обврската кон правниот субјект – тужен во судската постапка, по основ на доставената фактура и евидентирани обврски поврзани со постапката. Поради тоа во сметководствената евиденција сметките Активните временски разграничувања и Обврски спрема добавувачите се намалија за 2.613 илјади денари.

Ревизијата за прифатените корекции обезбеди налози за книжење број 1000 и 507 и истите во кумулатив (збир) предизвикаа намалување за 388.305 илјади денари на состојбата на активата и пасивата во финансискиот извештај - билансот на состојба, а зголемување на Вонбилансната евиденција за 384.119 илјади денари.

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2014 ГОДИНА

во 000 денари

Опис на позицијата	2014	2013
Приходи		
Трансфери и донации	398.176	327.282
Вкупно приходи	**398.176**	**327.282**
Расходи		
Тековни расходи		
Плати и надоместоци	92.043	93.324
Стоки и услуги	67.551	82.302
Субвенции и трансфери	8.392	7.505
Вкупно тековни расходи	**167.986**	**184.181**
Капитални расходи		
Капитални расходи	230.190	143.101
Вкупно капитални расходи	**230.190**	**143.101**
Вкупно расходи	**398.176**	**327.282**

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ 2014 ГОДИНА

во 000 денари

Опис на позицијата	2014	2013
Актива		
Тековни средства		
Парични средства	268	11
Побарувања	1.678	0
Финансиски и пресметковни односи	69	37
Побарувања од државата и други институции	-	1
Активни временски разграничувања	33.553	371.125
Залихи	2.482	2.482
Вкупно тековни средства	**38.050**	**373.661**
Постојани средства		
Нематеријални средства	853	243
Материјални добра и природни богатства	8.651	8.651
Материјални средства	222.552	40.382
Материјални средства во подготовка	15.249	15.249
Вкупно постојани средства	**247.305**	**64.525**
Вкупна актива	**285.355**	**438.186**
Вонбилансна актива	**384.119**	
Пасива		
Тековни обврски		
Краткорочни обврски спрема добавувачи	25.766	36.546
Обврски спрема државата и други институции	-	3
Краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените	7.787	7.874
Пасивни временски разграничувања	17.264	342.005
Вкупно тековни обврски	**50.817**	**386.428**
Извори на средства		
Извори на капитални средства	234.538	51.758
Вкупно извори на деловни средства	**234.538**	**51.758**
Вкупна пасива	**285.355**	**438.186**
Вонбилансна пасива	**384.119**	

ПРЕГЛЕД
НА ПРОМЕНИ НА ИЗВОРИ НА КАПИТАЛНИТЕ СРЕДСТВА ЗА 2014 ГОДИНА

во 000 денари

О П И С	**Државен јавен капитал**	**Останат капитал (залихи на материјали, резервни делови и ситен инвентар и хартии од вредност)**	**Вкупно**
Состојба 01.01.2014 година	**49.276**	**2.482**	**51.758**
Зголемување по основ на:	**196.794**	**216**	**197.010**
Набавки	192.528	216	**192.744**
Прифатени корекции од ДЗР	4.266	-	**4.266**
Намалување по основ на:	**14.014**	**216**	**14.230**
Издадени материјали и ситен инвентар во употреба	-	216	**216**
Кусокна капитални средства	36	-	**36**
Преотстапени постојани средства на ДИЗ	884	-	**884**
Амортизација	13.094	-	**13.094**
Состојба 31.12.2014 година	**232.056**	**2.482**	**234.538**