ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА
ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАИ И РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ
ЗА 2022 ГОДИНА НА
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ
СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (637)

01 2023 03 07/1

Скопје, декември 2023 година

Резиме

Извршивме ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Министерство за животна средина и просторно планирање, сметка на основен буџет (637), за 2022 година.

Со извршената ревизија, изразивме неповолно мислење за реалноста и објективноста на финансиските извештаи за 2022 година и за усогласеност со законската регулатива, упатства и воспоставени политики.

Од страна на Државниот завод за ревизија извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Министерство за животна средина и просторно планирање, сметка на основен буџет (637) за 2014 година, во кој овластениот државен ревизор има изразено неповолно мислење за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и за усогласеноста со законската регулатива, упатства и воспоставени политики.

Во февруари 2016 година извршена е проверка на спроведување на препораките дадени во Конечниот извештај на ОДР за 2014 година и издаден е Преглед за статусот на спроведување на препораките. Од содржината на презентираните податоци во наведениот Преглед, ревизијата констатира дека од дадените 29 препораки, 5 препораки се спроведени, 7 препораки се делумно спроведени, спроведувањето на 4 препораки е во тек и 13 препораки не се спроведени.

Со извршената ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност кај Министерството, сметка на основен буџет (637) за 2022 година, констатирани се следниве состојби:

- сметководствено-финансиските работи не се водат навремено, целосно и ажурно;
- не е спроведен попис на средствата, побарувањата и обврските, не се евидентирани деловни објекти и не е извршено потврдување на почетните состојби на материјалните и нематеријалните средства, материјалните средства во подготовка, на залихите на материјали, резервни делови и ситен инвентар;
- по Програмата за управување со водите за 2022 година не е воспоставен објективен и реален систем на избор на проекти и воспоставен критериуми и правила за реализација на истите;
- не е назначено овластено лице за вршење на надзор и не е целосно извршена контрола на реализација на работите при исплатата на средства кај наменските дотации на општините по основ на средства од надоместокот за производство на енергија од фосилни горива;
- наплатата на надоместокот за водно право согласно склучените Спогодби со давателите на водните услуги не се врши со планираната динамика;

- утврдени се неправилности поврзани со расходите за испорачана електрична енергија;
- отсуство на реализација на предвидените средства по Програмата за природа како и низок степен на реализација на истите од донаторските средства од повеќегодишните проекти и
- не е осигуран дел од деловниот простор и опремата со која располага Министерството.

Со цел подобрување на состојбите, ревизијата даде препораки за преземање на мерки и активности заради надминување на утврдените состојби.

Во делот Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет, ревизијата извести за:

- потреба од почитување на предвидените рокови при следење на динамиката на реализација кај изработката на плански документи;
- потреба од целосно реализирање на договорените активности за одржување на опремата во пречистителната станица;
- обелоденување на состојбата со исплатата на средства по основ на склучени договори за реституција и
- судските спорови во кои Министерството е странка во постапките.

Во делот на Останати прашања утврдивме отсуство на одредби за регулирање на висината на платата на посебните советници во одделните институции, вклучувајќи го Министерството за животна средина и просторно планирање, потребата од зајакнување на институционалната соработка со размена на податоци во врска со континуираната надградба на постојните системи за следење и известување за климатските промени во кои значајна улога има и Министерството, како и потреба од пропишување на Методологија за утврдување на критериуми за распределба на капиталните дотации.

Од страна на одговорното лице на Министерството за животна средина и просторно планирање добиено е известување за преземени мерки за надминување на наодите и спроведување на препораките на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, број 22-1864/6 од 29.11.2023 година, заведени во Државниот завод за ревизија под број 13-189/13 од 06.12.2023 година и утврдено е дека преземената мерка која се однесува на точката 3.1.1. претставува известување за преземени мерки за надминување на состојбата, додека преземената мерка за точката 3.1.6. се прифаќа поради дополнително доставена документација.

С О Д Р Ж И Н А

Опис	Страна

1.	Вовед	Error! Bookmark not defined.
2.	Мислење на ревизијата	2
3.	Основ за изразување на мислење	2
3.1.	Основ за квалификувано мислење за финансиските извештаи	3
3.2.	Основ за квалификувано мислење за усогласеност со закони и прописи	10
4.	Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет	22
5.	Останати прашања	31
6.	Законска основа за ревизијата и временски период	35
7.	Опфат и ограничувања	36
8.	Одговорност за финансиски извештаи	36
9.	Одговорност на ревизорите	36
11.	Корекции во текот на ревизијата	38
12.	Одговор на ревидираниот субјект	38
Финансиски извештаи за 2022 година		
Биланс на приходи и расходи		39
Биланс на состојба		40
Преглед на промени на извори на капиталните средства		41
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи		
Вовед		42
Сметководствени политики		43
Образложенија кон финансиските извештаи		46

Прилози

Прилог бр.1 - Преглед на залихи

Прилог бр.2 - Преглед на исплатени средства по основ на реституција

Прилог бр.3 - Забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 13 - 189/13 од 06.12.2023 година

Прилог бр.4 - Одговор на забелешките на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор

Список на кратенки

Агенцијата	Агенцијата за планирање на просторот
Влада	Влада на Република Северна Македонија
ДИЖС	Државен инспекторат за животна средина
ЕУ	Европска унија
ЕЛС	Единица за локална самоуправа
ЕЕА	Европска Агенција за животна средина
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ЈПВХС	Јавно претпријатие за водостопанисување со хидросистем
Министерството	Министерство за животна средина и просторно планирање
МФ	Министерство за финансии
МХЕЦ	Мала хидроелектрична централа
ПП	Проектна програма
СОЗР	Служба за општи и заеднички работи

Број: 13-189/14
Дата: 29.12.2023

1. Вовед

Министерството за животна средина и просторно планирање како орган на државна управа е основано и организирано согласно одредбите на Законот за организација и работа на органите на државна управа[1].

Согласно законската регулатива, Министерството е надлежно да ги врши работите што се однесуваат на заштитата на водите, почвата, воздухот, заштита од бучава, радијација, националните паркови и заштитените области, предлагањето мерки за третман на цврст отпад, просторното планирање, заштитата и унапредувањето на квалитетот и состојбата на почвата, водата, воздухот, на биолошката разновидност и други природни богатства, како и надзорот од негова надлежност, поради што се применуваат и одредбите на посебни закони за одделни медиуми и области на животната средина како и други работи утврдени со закон.

Министерството е надлежно за зачувување и заштита на животната средина преку донесување и имплементација на законите и подзаконските акти од областа на заштитата и унапредувањето на животната средина и просторните планови, усогласувајќи ги истите со Европското законодавство. Република Северна Македонија преку Министерството за животна средина и просторно планирање, има добиено статус на земја соработничка со Европската Агенција за Животна Средина - ЕЕА[2], како една од клучните Агенции на Европската заедница, која овозможува еднакво учество на релевантните експерти од нашата земја во многубројните активности поврзани со медиумите во животната средина како и во креирањето на добри политики кои имаат за цел унапредување на состојбата на животната средина и намалување на негативните ефекти врз здравјето на луѓето.

[1] „Службен весник на Република Македонија“ број 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/10, 51/11, 96/19 и 110/19

[2] Европска агенција за животна средина формирана во 1994 година под покровителство на Европската Унија која обезбедува независни, навремени, релевантни, насочени и веродостојни информации за животната средина

2. Мислење на ревизијата

Извршивме ревизија на:

- финансиските извештаи на страна од 39 до 41 на Министерството за животна средина и просторно планирање, на сметката на основен буџет (637), за 2022 година, кои се состојат од Биланс на состојба на ден 31 декември, Биланс на приходите и расходите за годината која завршува со тој датум, Промени на извори на капиталните средства, применетите сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи.
- усогласеноста на активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Министерството за животна средина и просторно планирање за 2022 година на сметката на основен буџет (637) со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Мислење за финансиски извештаи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 3.1., финансиските извештаи не ги прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на Министерството за животна средина и просторно планирање на ден 31 декември 2022 година на сметката на основен буџет (637), како и резултатите од финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 3.2., активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Министерството за животна средина и просторно планирање за 2022 година, на сметката на основен буџет (637), не се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

3. Основ за изразување на мислење

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI) и Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија. Одговорностите, согласно ISSAI стандардите, се опишани во делот на Одговорност на ревизорите за ревизијата на финансиски извештаи заедно со ревизија на усогласеност. Веруваме дека ревизорските докази коишто ги имаме прибавено се достатни и соодветни за да обезбедат основ за нашето ревизорско мислење.

3.1. Основ за квалификувано мислење за финансиските извештаи

Во Конечните ревизорски извешти на Овластениот државен ревизор за извршените ревизии на Министерството за 2012 и 2014 година, на сметката на основен буџет (637), констатирани се состојбите кои се однесуваат на спроведувањето на пописот, евиденцијата на материјалните и нематеријалните средства, на залихите на материјали, резервни делови и ситен инвентар, за кои дадени се соодветни препораки за нивно надминување.
Истакнуваме дека до денот на известување од извршената ревизија за 2022 година, дел од состојбите не се променети, односно не се преземени мерки и активности за надминување.

3.1.1. Министерството согласно одредбите од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници има обврска најмалку еднаш годишно да изврши попис на средствата и обврските и да ја усогласи нивната сметководствена со фактичката состојба утврдена со пописот. За вршење на пописот министерот има донесено Решение[3] за именување на комисии за попис за вршење на редовен годишен попис заклучно со 31.12.2022 година.
До законски утврдениот рок, како и до денот на известување од извршената ревизија не е изготвен Извештај од извршен попис и не се изготвени пописни листи за средствата, обврските и побарувањата на министерството, што не е во согласност со член 21 од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и член 29 и 30 од Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници каде е уреден начинот на вршење на попис.

Неспроведувањето на пописот на крајот на годината, како една од најважните активности за усогласување на состојбата на средствата, побарувањата и обврските искажани во сметководствената евиденција со фактичката состојба утврдена со попис, влијае на нереално и необјективно искажување на податоците во финансискиот извештај - биланс на состојба на ден 31 декември, како и намалување на квалитетот на информациите кои ги даваат финансиските извештаи.

Истакнуваме дека за квалитетното извршување на дел од пописните активности значителна улога има навременото, целосно и ажурно водење на сметководствено-финансиските активности, кои во Министерството ги врши СОЗР согласно склучени годишни Договори за вршење на општи и заеднички работи и услуги. Поради нецелосното извршување на обврските во делот на

---

[3] Решение за именување на комисии за попис за вршење на редовен целосен годишен попис на средствата и нивните извори во Министерството за животна средина и просторно планирање број 02-8833/1 на ден 31.12.2022 година

сметководствено-финансиските активности, како и непополнето работно место Раководител на одделението за сметководство, од страна на Министерството континуирано се доставувани дописи до СОЗР во насока на екипирање на лицата за водење на сметководството со цел навремено и квалитетно вршење на сметководствено - финансиските работи.

Со доставеното Известување по Нацрт извештајот, доставен е Извештај[4] од извршен попис на парични средства, благајна, побарувања и обврски со состојба на 31.12.2022 година, со дата 09.06.2023 година и Извештај[5] од извршен отпис на обврски со дата 31.10.2023 година, кои не беа доставени во текот на извршување на ревизијата. Имајќи предвид дека активностите по горе наведените извештаи се спроведени во 2023 година, а предмет на ревизија се финансиските извештаи за 2022 година, изработени со дата 28.02.2023 година, истите ќе бидат предмет на наредна ревизија.

Препорака:

Одговорното лице во Министерството да преземе мерки и активности:

- за целосно и навремено спроведување на пописот на средствата, побарувањата и обврските на начин уреден со законот и подзаконските акти, како и усогласување на сметководствената со фактичката состојба на истите и
- во соработка со одговорното лице на СОЗР да се преземат активности за ажурно водење на сметководствено – финансиските активности.

3.1.2. Со извршениот увид во материјалната и сметководствената евиденција на нематеријалните и материјалните средства го констатиравме следното:

- почетната состојба на материјалните и нематеријалните средства во материјалната евиденција е искажана во износ од 683.624 илјади денари, додека во сметководствената евиденција истата е во вкупен износ од 617.056 илјади денари, што подразбира дека почетната состојба на наведените средства во материјалната евиденција е искажана за повисок износ од 66.568 илјади денари во однос на сметководствената евиденција, поради што е оневозможено поврзување на почетните состојби на средствата, прикажаната акумулирана амортизација, ревалоризација и амортизација за тековната година;
- поради недоставена поткрепувачка документација, како и неспроведен попис на крајот на годината, ревизијата не беше во можност да ги потврди

4 Извештај од извршен редовен целосен годишен попис на сите парични средства на жиро сметките, благајна и побарувања и обврски за 2022 година во Министерството за животна средина и просторно планирање со состојба на ден 31.12.2022 година, број 05-3680/3 од 09.06.2023 година

5 Извештај од извршен отпис на обврските на сметка 121011520263712 на Министерството за животна средина и просторно планирање, број 05-3680/6 од 31.10.2023 година

почетните состојби на позициите Други нематеријални права кои се однесуваат на набавната вредност во вкупен износ од 11.746 илјади денари и Исправката на вредност на нематеријални средства во износ од 11.746 илјади денари, како и точноста на пресметаната амортизација во износ од 1.582 илјади денари и ревалоризација во износ од 1.302 илјади денари;

- поради недоставена поткрепувачка документација, како и неспроведен попис на крајот на годината, ревизијата исто така не беше во можност да ги потврди почетните состојби на Опремата во вкупен износ од 405.697 илјади денари (набавна вредност) и Акумулирана амортизација на опремата во износ од 380.540 илјади денари и
- во текот на 2022 година со налог број 9001/2022 од 05.01.2022 година извршено е сметководствено усогласување на вредноста на опремата, амортизацијата и деловниот фонд со вкупен ефект на извршените корекции за износ од 3.728 илјади денари, за кое не е доставена поткрепувачка документација за наведеното усогласување.

Наведените состојби не се во согласност со одредбите на член 12 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници каде е уредено дека внесувањето на податоците во деловните книги мора да се заснова врз веродостојни, вистинити и уредни сметководствени документи и истите имаат влијание врз реалноста и објективноста на искажаните податоци за нематеријалните средства, опремата и изворите на средства искажани во финансискиот извештај Билансот на состојба на ден 31.12.2022 година.

Препорака:

Одговорното лице во Министерството да преземе мерки и активности за:

- усогласување на сметководствената и материјалната евиденција на материјалните и нематеријалните средства;
- обезбедување на веродостојни документи кои претставуваат основ за сметководствено евидентирање на постојаните средства и нивните промени и
- примена на сметководствените начела за целосно, комплетно, навремено, ажурно и хронолошко водење на податоците во деловните книги.

3.1.3. Со извршениот увид во деловните книги и документацијата која се однесува на градежните објекти и земјиштето - имотни и поседовни листови, одлуки на Владата и други документи со кои располага Министерството, ревизијата ги утврди следните состојби:

- согласно Одлука за престанок и давање на користење на недвижни ствари[6] на Министерството му е доделен деловен простор во Скопје, во објект на

[6] Одлука за престанок и давање на користење на недвижни ствари на Министерство за животна средина и просторно планирање број 41-9375/1 од 21.12.2013 година

поранешната зграда на Комерцијална банка, со вкупна површина од 2.573м^2. Деловниот објект е евидентиран со набавна вредност во износ од 183.236 илјади денари, пресметана ревалоризација за 2022 година во износ од 36.281 илјади денари и сегашна вредност од 197.840 илјади денари. Имајќи во предвид дека во деловниот простор на ден 09.09.2020 година е предизвикан пожар со кој значително е оштетен деловниот простор и инвентарот во истиот, до пописната комисија и други надлежни лица при Министерството доставено е Мислење во врска со опожарените работни простории на Министерството во објектот на стара Комерцијална банка[7] со кое истите се известуваат за состојбата на деловниот простор, опремата и инвентарот кои се целосно уништени. Поради непреземени активности за проценка на вредноста на деловниот простор, ревизијата не можеше да се увери во висината на искажаната сегашна вредност на деловниот простор заклучно со 31.12.2022 година;

- со Одлуки[8] донесени од Владата, на Министерството му се пренесува правото на користење на објект со површина од 250м^2 и двор од 770м^2 во Битола КО Магарево и деловни простории со површина од 618м^2 во Општина Богданци и земјиште со површина од 6.305м^2. Од страна на одговорните лица не се преземени активности за процена на објектот и на деловните простории со цел сметководствено и материјално евидентирање на истите;
- со Одлука[9] донесена од Одборот на директори на РЖ Институт АД Скопје, на Министерството му се преотстапува деловна зграда со лабораторија и библиотека со површина од 591,5 м^2. До денот на вршење на ревизијата 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;
- со Одлука за давање на користење на недвижни ствари[10] на Министерството се даваат на трајно користење без надоместок недвижни ствари – деловен простор на улица Македонски просветители број 1 во Охрид со вкупна површина од 40м^2, за кои Министерството има обезбедено Имотен лист[11].

Од страна на одговорните лица не се преземени активности за вршење на процена на деловниот простор со цел сметководствено и материјално евидентирање на наведениот објект и

[7] број 17-1343/1 од 14.02.2023 година
[8] број 23-640/1 од 12.02.2002 година и 41-798/1 од 07.02.2012 година со површина 250м^2 и двор од 770 м^2
[9] Одлука број 11.3-16 од27.03.2016 година
[10] Одлука за давање на користење на недвижни ствари на Министерство за животна средина и просторно планирање број 44-4177/1 од 15.05.2018 година Службен весник на Република Македонија број 93/18
[11] Имотен лист број 100475 Охрид 3

- со Одлука за давање на користење на недвижни ствари[12] на Министерството се даваат на трајно користење без надоместок недвижни ствари – дел од објект на плоштад Пресвета Богородица број 1 со вкупна површина од 4.735м^2, за кои Министерството има обезбедено Имотен лист[13]. Од страна на СОЗР доставен е Допис[14] до Министерството со кој се известува дека е извршена проценка на недвижниот објект со која истиот е проценет во вредност од 325.656 илјади денари. До денот на известување од извршената ревизија деловниот објект не е евидентиран во сметководствената и материјална евиденција.

Наведените состојби не се во согласност со одредбите од член 12 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници каде е уредено дека внесувањето на податоците во деловните книги се врши врз основа на веродостојни и уредни сметководствени документи и член 142 од Законот за катастар на недвижности каде е уредено дека запишувањето на правото на сопственост и другите стварни права на недвижностите во катастарот на недвижности е задолжително. Ваквото постапување има влијание врз реалноста и објективноста на искажаните податоци за постојаните – недвижни ствари и извори на средства во финансискиот извештај Билансот на состојба на ден 31.12.2022 година.

Препорака:

Одговорните лица во Министерството да преземат мерки и активности за:

- обезбедување на веродостојни документи кои претставуваат основ за сметководствено евидентирање на постојаните средства и проценка на вредноста на истите и
- запишување на правата на недвижностите во јавните книги за оние објекти за кои реално постои таков основ.

3.1.4. На позицијата Материјални средства во подготовка, искажана е вредност во износ од 15.249 илјади денари која претставува пренесена состојба од минати години. Наведениот износ е преземен од сметководствената евиденција на Јавното претпријатие за водостопанисување со хидросистемот „Дојранско Езеро“ – Стар Дојран, кој правен субјект во 2012 година е преземен од Министерството, а се однесува на евидентирани инвестиции кои се однесуваат на Цевковод со градежен објект Препумпна станица во Богданци. Од одговорните лица во Министерството добиени се информации дека за наведената инвестицијата не е направен технички прием поради одредени

[12] Одлука за давање на користење на недвижни ствари на Министерство за животна средина и просторно планирање број 44-8621/2 од 22.09.2020 година

[13] број 113271 КО Центар1 Скопје

[14] Доставување на вредности арх. број 05-1524/1 од 09.03.2021 година

недостатоци кои изведувачот не ги отстранил во дадениот рок.
На ревизијата не и беше доставена поткрепувачка документација со цел потврдување на сметководствено евидентираната состојба, иако објектот функционира и сеуште се користи, без направен технички прием.

Ваквиот начин на евидентирање на материјални средства во подготовка – инвестиции во тек не е во согласност со член 12 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници. Исто така наведената состојба не е во согласност и со одредбите на член 87 од Законот за градење каде е уредено дека градбата ќе се стави во употреба по издавање на одобрение за употреба, поради што истото има влијание врз објективноста и реалноста на Материјалните средства во подготовка во финансискиот извештај, Биланс на состојба на ден 31 декември.

Препорака:

Одговорното лице во Министерството да преземе мерки и активности за:
- обезбедување на веродостојни документи како основ за сметководствено евидентирање на вложувањата;
- утврдување на фактичката состојба на инвестициите, да се отстранат недостатоците доколку постојат и да се изврши технички прием на објектот и
- соодветно искажување на објектот по извршување на технички прием во деловните книги.

3.1.5. Со извршениот увид во сметководствената евиденција на залихите на резервни делови и ситниот инвентар, ревизијата ги констатира следните состојби:
- во Билансот на состојба на ден 31.12.2022 година искажана е состојба на залихи на резервни делови во износ од 2.482 илјади денари и истата претставува пренесена состојба од минати години. За овие залихи не се доставени документи како доказ за извршена набавка. 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 евиденција;
- не е воспоставена сметководствена евиденција на набавката и трошењето на хемикалии и реагенси кои се неопходни за извршување на работата на Пречистителната станица која се наоѓа во кругот на фабриката Југохром Фероалојс ДООЕЛ во Јегуновце. Од одговорното лице доставен е Извештај со состојба на ден 31.12.2022 година кој укажува на неевидентирана залиха од 18.900 кг сулфурна киселина, 27.480 кг натриум бисулфат и 7.675 кг натриум карбонат;

- не е воспоставена сметководствена евиденција на набавката и трошењето на хемикалии, реагенсите и филтри за потребите на Одделението за лабораторија и теренски мерења при Управата за животна средина - Сектор за животна средина, во состав на Министерството. Од одговорното лице доставен е Извештај со состојба на ден 31.12.2022 година кој укажува на неевидентирана залиха на реагенси (Прилог број 1) и
- во 2022 година од страна на Владата донесени се Триесет и седум Одлуки за престанок и давање на трајно користење на движни ствари[15] со кои престанува користењето на движни ствари (лабораториски материјали и реагенси) на Министерството и истите се даваат на користење на општини и други институции во вкупна вредност од 531 илјада денари. Поради невоспоставена сметководствена и материјална евиденција на залихи на материјали во Министерството не се спроведени корекции/намалување на истите.

Утврдените состојби не се во согласност со одредбите од член 6 став 2 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници каде е уредено дека деловните книги треба да обезбедуваат согледувања за состојбата и за движењата на средствата, обврските, изворите на средствата, приходите и другите приливи, за расходите и другите одливи, и резултатот од работењето. 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.

Отсуство на сметководствени политики за залихите и невоспоставена сметководствена евиденција на набавката и издавањето на истите, не овозможува согледување на состојбата и движењето на залихите и влијае на реално и објективно искажување на истите во Билансот на состојба, како и го зголемува ризикот од неовластено користење на истите.

Препорака:

Одговорното лице во Министерството да преземе мерки и активности за:

- усвојување на политика за начинот на евидентирање и искажување на залихите во сметководствената евиденција и
- целосно евидентирање на залихите во материјалната и финансиската евиденција и нивно прикажување во финансиските извештаи.

[15] „Службен весник на Република Северна Македонија“број 262/22

3.2. Основ за квалификувано мислење за усогласеност со закони и прописи

3.2.1. Со Програмата за управување на водите се утврдуваат средствата за управување и развој на водните ресурси и надоместување на трошоците за работење на органите на државната управа и органите и организациите кои имаат соодветни надлежности во управувањето со води, односно вршење на одделни активности во врска со водите во согласност со член 212 од Законот за водите[16].

Во Програмата за управување со водите за 2022 година[17] предвидени се средства во вкупен износ од 50.940 илјади денари за чија реализација е надлежно Министерството и истите се распределени по одредени проценти и намени за финансирање на проектите: „Изградба на нови и одржување и унапредување постојните јавни водоснабдителни објекти“ и „Регулација на водотеци заради заштита од штетно дејство на вода” во вкупен износ од 46.520 илјади денари, исплата на заостанати долгови по склучени договори по програмата за води од 2021 година во износ од 3.480 илјади денари како и други трошоци за спроведување на програмата од 940 илјади денари.

За финансирање на проектите предвидени во Програмата за управување со водите за 2022 година, е предвидено барање за користење на средства да можат да поднесат единиците на локална самоуправа, јавните комунални претпријатија и водостопанствата надлежни за реализација на овие проекти. Во програмата се содржани документите кои треба да се доставаат, критериумите врз основа на кои ќе се врши одлучување за доделување на средства и крајниот рок до кога корисниците на средства треба да ги достават комплет барањата до Министерството. По донесувањето на одлуката за избор се склучува договор помеѓу Министерството и корисникот на средствата кој има обврска да спроведе постапка за јавна набавка за реализација на проектот, а исплатата на средства се врши врз основа на претходно склучен Договор за цесија на сметка на избраниот изведувач на проектот, по доставена уредна исплатна документација.

Со извршениот увид и анализа на документацијата поврзана со начинот на реализација на годишната Програма за управување со води за 2022 година во делот на реализацијата, прием и евиденција на поднесени барања, оценување на комплетноста и нивна евалуација и донесување на одлука кои барања/проекти ќе се финансираат и во кој износ, ги констатиравме следните состојби:

[16] „Службен весник на Република Македонија“ број 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/10, 51/11, 44/12, 23/13, 163/13, 180/14, 146/15, 52/16 и 151/21
[17] „Службен весник на Република Македонија“ број 34/22

- министерот има донесено решение за формирање на Комисија[18] за евалуација на доставените барања за финансирање по годишната програма за управување со водите. За добиените барања на ревизијата не и беа доставени податоци за сите доставени барања, со цел да се потврди дека истите биле предмет на евалуација;
- извршена е евалуација и бодирање на поднесените барања по што Комисијата изготвила Предлог одлука[19] со прилог - Предлог листа на сите општини кои ги исполнуваат условите од Програмата за избор и истата ја доставила до Министерот за да го потврди конечниот избор. Министерот има донесено Одлука за избор[20] во која се наведени општините, името на проектот и одобрените средства. Со увид во евалуацијата и предлог листите на општините кои ги исполнуваат условите од програмата и Одлуката за избор донесена од страна на Министерот утврдивме дека на одредени општини на кои се доделени ист или поголем број на бодови не се избрани во распределбата на средства за финансирање и реализирање на проектите односно избрани се проекти на кои им се доделени помал број на бодови;
- во годишните програми не се пропишани критериуми со кои ќе се определи висината на износот на одобрените средства за секој одделен проект. Процентот на одобрени средства од побараните е различен и се движи од 30% до 100%. Поради не постоење на јасни критериуми за распределба на средствата по проекти, односно начинот на кој се врши распределбата, не бевме во можност да утврдиме како е определена висината на одобрените износи;
- од страна на Министерството не е доставен извештај до Владата за реализација на средствата што не е во согласност со член 218 и став 1 и 3 од Законот за водите. Од одговорните лица ни беше образложено дека причина за ваквата состојба е не доставување на посебни извештаи за реализација на средствата по програмата од страна на органите на државната управа (кои покрај Министерството се определени во програмата да вршат непосредна реализација на средствата). Ваквата состојба оневозможува прибавување на точни и целосни податоци за реализација на планираните средства по програмата и може да има влијание на утврдувањето на реалните потреби за идни програмски и инвестициони активности при носење на Програмата за води од страна на Владата во идниот период;

[18] Решение за формирање на комисија број 11-2210/1 од 25.03.2022 година
[19] 11-3370/3 од 03.05.2022 година
[20] Број 11-2210/4 од 17.05.2022 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ број 116/22

- при анализа на реализацијата на проектите од Програмата за управување со водите за 2022 година констатирана е состојба која се однесува на раскинување на договор за доделување на средства за реализација на проект во износ од 5.000 илјади денари. Основна причина за раскинување на договорите е непреземањето на мерки од страна на договорните страни за реализација на проектните активности во предвидениот рок утврден со договорот.

Горенаведената состојба укажува дека не е воспоставен објективен и реален систем на избор на проекти по наведената Програма при што постои ризик од субјективно постапување при избор на проекти без јасни критериуми, како и можност за ненаменско и незаконско користење на средства поради непостоење на критериуми и правила специфични за реализација на овие проекти.

Со извршниот увид во донесените програми за 2020, 2021 и 2022 година утврдивме дека во делот на предвидената распределбата по намени се планирани исплати на средства на заостанати долгови по склучени договори од претходната година. Имајќи во предвид дека наведената исплата се врши од средства предвидени со Програмата за следната година се отежнува утврдувањето на реалната реализацијата по истите прикажани на следната табела:

во илјади денари

вкупно по програма 2020 година	исплатено во 2020 година	пренос/ исплатено во 2021 година	исплатено во 2020 и 2021 година
37.900	33.468	2.187	35.656
вкупно по програма 2021 година	исплатено во 2021	пренос/ исплатено во 2022	исплатено во 2021 и 2022 година
44.760	38.883	2.025	40.909
вкупно по програма 2022 година	исплатено во 2022	исплатено во 2023	исплата во 2022 и 2023
46.520	34.000	7.520	41.520

Како резултат на ваквиот начин на реализација на проектните активности дел од планираните средства со програмата остануваат неискористени во тековната година и се создава можност истите да се пренаменат и искористат за друга намена, аналогно на тоа се јавува и потребата овие нереализирани средства да се планираат со Програмата за наредната година.

Препорака:

Одговорното лице да преземе мерки и активности за:

- воспоставување на евиденција на податоци за сите доставени барања согласно објавениот конкурс;
- утврдување на критериумите за евалуацијата на општините кои ги исполнуваат условите од програмата и Одлуката за избор;
- доставување на годишен извештај до Владата за реализација на средствата и
- воспоставување систем за следење на степенот на реализација на програмските активности за управување со водите.

3.2.2. Обврзници за пресметување и плаќање на надоместокот за водно право се правните и физички лица кои имаат дозвола за водно право издадена во согласност со Законот за водите. Надоместокот за користење и испуштање на водата согласно член 213 и 214 од Законот за водите го пресметува правното лице кое управува со водоснабдителниот систем и системот за одведување и пречистување на отпадни води, а го наплатува при наплата на цената за извршена услуга за снабдување и испуштање вода и истиот го прикажува одвоено во сметката за извршена услуга. Тој е должен еднаш месечно да го уплати наплатениот надоместок на посебна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка.

Јавните претпријатија се одговорни за навремена и целосна наплата на приходите кои ги остваруваат со вршење на работите од својата надлежност, вклучувајќи ги надоместоците за користење на водно право.

Надоместоците за користење на водното право согласно Упатството за начинот на евидентирање, распоредување и поврат на јавните приходи се уплатуваат на посебни сметки во рамките на трезорската сметка како надоместок за користење и надоместок за испуштање на вода.

Од извршената анализа на доставената документација, како и од извршени интервјуа за процесот на утврдување на надоместокот за водно право, негово евидентирање, воспоставување на контролен механизам за негова наплата од страна на субјектите кои вршат услуга за водоснабдување и испуштање на водата констатиравме дека:

- по основ на извршени инспекциски надзори и изготвени решенија за наплата на утврдениот ненаплатен надоместок, започната е активност во рамките на Министерството за склучување на спогодба со давателите на водни услуги за плаќање на не наплатениот пресметан надоместок за користење и испуштање на вода на повеќе месечни рати (10/48/60 месеци).

  За реализирање на започнатите активности формирана е Комисија за спогодување која ја следи и ажурира наплатата по склучените спогодби. При увид на доставените податоци од страна на одговорните лица од

комисијата констатирано е дека за период од 2020 година до денот на вршење на ревизијата септември 2023 година со носителите на водни услуги склучени се спогодби за не наплатен надомест во износ од 112.663 илјади денари.

Во насока на утврдување на динамиката на наплата на надоместокот согласно утврдените спогодбени месечни рати констатирано е дека заклучно со септември 2023 година од вкупно пресметаните/доспеани 49.188 илјади денари наплатени се надоместоци во износ од 23.090 илјади денари, или 47%. За наплата останува износ на неплатени надоместоци во висина од 89.573 илјади денари.

За надминување на состојбата од страна на членовите на комисијата во континуитет се доставуваат опомени до носителите на водни услуги за ненаплатена рата од надоместокот, но и покрај преземените активности наплатата на надоместокот не се врши со планираната динамика, односно мал дел од носителите на водни услуги редовно ги подмируваат своите обврски, а во најголем дел се доцни со наплатата.

Ваквиот начин на стопанисување со водниот ресурс не е во согласност со одредбите на член 213 од Законот за водите каде е уредено дека правното лице кое управува со хидросистемот или системот за наводнување е должно еднаш месечно да го уплати наплатениот надоместок на посебна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка што има за ефект помалку остварени приходи во Буџетот на Република Северна Македонија по основ на надоместок за користење на вода и испуштање на вода.

Препорака:
Одговорното лице на Министерството во соработка со ДИЖС да ги продолжат започнатите активности за реализација на склучените спогодби со давателите на водни услуги за наплата на надоместокот за водно право.

3.2.3. Со цел промена на однесувањето на субјектите во однос на премин кон еколошкиот начини на производство на електрична и топлинска енергија, во Законот за животната средина предвидено е плаќање на надоместок за производство на фосилни горива. Обврзници за плаќање на надоместокот се правните и физичките лица кои управуваат со инсталации кои произведуваат енергија со согорување на фосилни горива, а надоместокот е приход на Буџетот на Република Северна Македонија. За доделување на средствата остварени по основ на надоместокот за производство на енергија од фосилни горива донесена е Уредба за методологија за распределба на средства како приход од надоместокот за производство на енергија од

фосилни горива[21]. Врз основа на Уредбата, а на предлог на Министерството за локална самоуправа, Владата секоја година носи Одлука за распределба на средства остварени по основ на надоместок за производство на енергија од фосилни горива како наменски дотации на општините. Општините изготвуваат своја програма во која предвидуваат проекти од областа на животната средина и ја доставуваат до Министерството кое ги разгледува проектите и доколку истите се во функција на управување со животната средина се склучува договор со општината за доделување на наменски средства по основ на дотации. По склучување на договорот општината спроведува постапка за јавна набавка за реализација на проектот. Во договорот е предвидено, Министерството како давател на финансиски средства да овласти лице кое ќе биде задолжено да изврши надзор и контрола на реализација на работите предмет на договорот и за тоа ќе ја извести општината. По добиена комплетна документација за реализираниот проект, од страна на овластени лица за надзор од Министерството се изготвува извештај од извршениот надзор по што Министерството ги исплаќа средствата на изведувачот по основ на претходно склучен договор за цесија.

Со извршениот увид во Одлуката за распределба на средства остварени по основ на надоместок за производство на енергија од фосилни горива како наменски дотации на општините за 2020 година[22] се доделени средства во вкупен износ од 26.335 илјади денари, на 9 (девет) општини при што го констатиравме следното:

- во 2022 година од определените 9 (девет) општини со Одлуката, од страна на 5 (пет) општини е изготвена и доставена програма со предвидени проекти од областа на животната средина до Министерството, додека пак од 4 општини не е доставена програма со предвидени проекти поради тоа што средствата кои има се доделени не се доволни за реализација во целост на потребните проекти;
- општините кои согласно распределбата добиваат средства кои не се доволни да се реализира некој проект, истите не ги користат, а неискористените средства од тековната година не е предвидено да се префрлат за наредната година и
- од страна на Министерството не е изготвено писмено овластување за лице кое ќе биде задолжено да изврши надзор и контрола на реализација на работите предмет на договорот. Имено, од страна на вработено лице во Министерството се прави увид и се изготвува извештај[23] откако проектот

[21] Уредба за методологија за распределба на средства како приход од надоместокот за производство на енергија од фосилни горива „Службен весник на Република Македонија“ број 12/08 и 22/11

[22] „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 37/22

[23] Извештај од спроведување на договор за доделување на финансиски средства согласно Одлуката за распределба на средства остварени по основ на надоместок за производство на енергија од фосилни горива како наменски дотации на општините за 2020 година

ќе биде реализиран и доставена исплатна документација, односно не се врши увид во реализацијата на работите пред започнување на проектот и во текот на извршувањето на работите што не е во согласност со член 3 од склучените договори.

Ваквата состојба не е во согласност со одредбите од склучените договори со општината за доделување на наменски средства по основ на дотации од и овозможува неискористување на доделените средства за нивната намена, додека пак неспроведениот увид во реализацијата на проектите од страна на лице од министерството може да има влијание врз целосноста и квалитетот на завршената работа од страна на изведувачот што има влијание на законското и наменското трошење на доделените средства.

Истакнуваме дека Министерството во 2022 година има склучено договори со сите 5 (пет) општини кои имаат доставено програма за доделување на наменски средства по основ на дотации во вкупен износ од 25.911 илјади денари, од кои во текот на 2022 година реализирани се 25.467 илјади денари што претставува 98,2% реализација во однос на предвидените средства.

Препорака:

Одговорното лице во Министерството да преземе мерки и активности:

- за вршење надзор и контрола на реализација на работите предмет на договорот и
- да се преиспита можноста неискористените средства од надоместокот за фосилни горива по општини, доделени со Одлука на Владата да се пренесат во наредната година, со цел обезбедување средства за потребните проекти.

3.2.4. Согласно одредбите од Законот за природата[24], Владата секоја година донесува годишна програма за заштита на природата. Средствата од програмата се користат за реализација на целите определени во Националната стратегија за заштита на природата (2017-2027)[25], за изработка и спроведување на плановите и програмите за заштита на природата, плановите за управување со заштитените подрачја и друго. Во програмата се предвидени средства кои се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија, како и донаторски средства од тековни повеќегодишни проекти на Министерството. За спроведувањето, како и за начинот и динамиката на реализација на програмата е надлежно Министерството, за што е потребно да достави детален извештај до Владата на почетокот на годината, за претходната година.

[24] „Службен весник на Република Македонија“ број 67/2004, 14/2006, 84/2007, 35/10, 47/11, 148/11, 59/12, 13/13, 163/13, 41/14, 146/15, 39/16, 63/16, 113/18 и 151/21

[25] „Службен весник на Република Македонија“ број 50/18

Предвидените средства за реализација на активностите со Програмата за заштита на природата за 2022 година изнесуваат 52.605 илјади денари од кои:

- од Буџетот на Република Северна Македонија се обезбедени 1.500 илјади денари кои е предвидено да се реализираат врз основа на јавни набавки и конкурси за ангажирање на правни и физички лица кои ќе ги објавува и спроведе Министерството и
- од донаторски средства од повеќегодишни проекти на Министерството обезбедени се средства во висина од 51.105 илјади денари кои е предвидено да се реализираат преку тековните повеќегодишни проекти на Министерството и тоа: Проект ГЕФ/УНЕП26 „Постигнување на заштита на биолошката разновидност преку создавање и ефикасно управување со заштитени подрачја и интегрирање на биолошката разновидност во планирање на користење на земјиштето“, СДЦ27 „Програма за зачувување на природата на Македонија, излезна фаза” и ЕУ ИПА II проект „Унапредување на капацитети за Натура 2000 и ЦИТЕС”.

Со извршената анализа на доставената документација и добиените информации од одговорните лица во Секторот за природа и анализа во Министерството ги утврдивме следните состојби:

Средства обезбедени во Буџетот на Република Северна Македонија

Со извршената анализа на годишните програми за заштита на природата, за периодот од 2020 до 2022 година утврдивме дека преовладува нискиот процент на буџетски средства кои се издвојуваат во секторот природа, прикажано на следната табела:

во илјади денари

---

[26] United nations environment program - програмата за животна средина на ОН (УНЕП) - Global Ecologic Fund- Глобален еколошки фонд

[27] Strategic Development Consulting СДЦ - Консалтинг за стратешки развој

Со извршениот увид во доделените средства во Годишните програми за заштита на природата за 2020, 2021 и 2022 година утврдивме дека истите не се реализирани, која состојба е наведена и во Годишните извештаи за статусот на реализација на Програмата. Како образложение за наведената состојба од страна на одговорните лица е наведено дека годишната програма за 2020 година не е реализирана поради состојбата со вирусот COVID 19. Исто така, дел од средствата предвидени со Програмата за инвестирање во животна средина (средства обезбедени од надоместоците согласно член 162 од Законот за животната средина) се наменуваат за поддршка на мерки и активности за унапредување на животната средина и природата. Поради наведеното се врши преклопување на активностите и реализацијата на двете програми.

За надминување на утврдената состојба, од страна на одговорните лица во Министерството се преземени активности и е одржан состанок со претставници од МФ за што е изготвен Записник со кој МФ се известува дека е потребно за буџетското планирање за 2024 година да се отвори нова буџетска програма со назив „Заштита на природа" која ќе се финансира во рамките на максималните износи на расходи утврдени во фискалната стратегија и истите ќе бидат распределени преку годишната програма за заштита на природата што ја подготвува Министерството.

Истакнуваме дека во Годишната програма за заштита на природата за 2023 година[28] се предвидени средства од Буџетот на Република Северна Македонија во износ од 21.000 илјада денари. До денот на известување од спроведената ревизија не се преземени активности за нивна реализација.

Донаторски средства од повеќегодишни проекти на Министерството

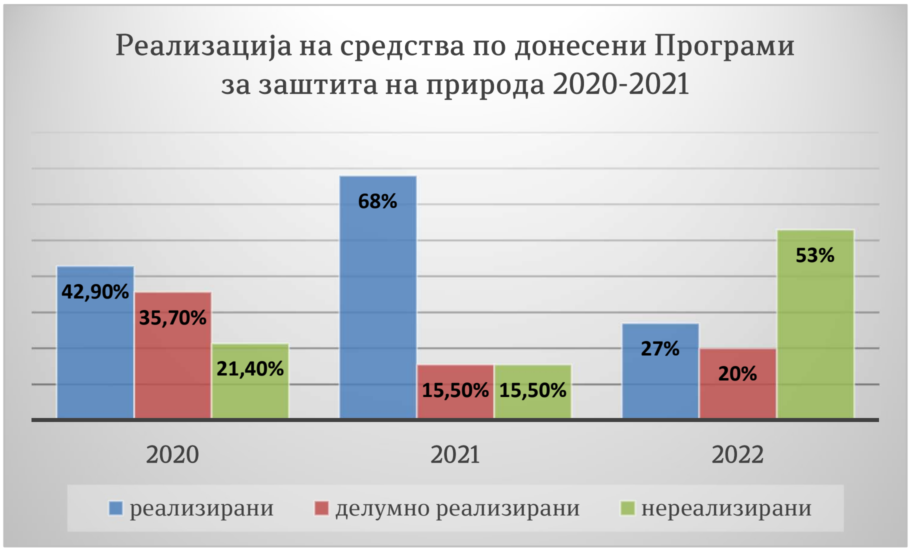
Донаторските средства од повеќегодишните проекти на Министерството се реализираат преку потпишување на Меморандум за соработка со донаторот и имплементирачкиот партнер, во кој се утврдени одредби за користење на донаторската помош во која Министерството е краен корисник на проектот. При спроведените разговори со одговорните лица во Секторот за природа како и увидот во дел од документацијата која се однесува на наведените проекти утврдивме потреба од надминување на одредени состојби и тоа во делот на:

- зајакнување на улогата на Министерството како партнер и краен корисник на резултатите во делот на дефинирање на проектни задачи, временска рамка за реализација на активностите и учеството во постапки за евалуација за избор на имплементатори на проектните активности;

[28] „Службен весник на Република Македонија" број 29/23

- во Меморандум за соработка да се дефинира проектна задача за донацијата, која ќе биде одобрена од Министерството како и дефинирање на рокови за испорака на финалните резултати и
- учество на Министерството при изборот на имплементирачки партнер .

Ревизијата истакнува дека согласно извршениот увид во Годишните извештаи за реализација на Програмите за заштита на природата кои се доставуваат до Владата, процентот на реализација на донаторските средства од повеќегодишните проекти на Министерството не се во целост реализирани што е прикажано на следната табела:



Утврдената состојба во однос на нискиот степен на реализација како и на намалувањето на средствата на странските донатори кои секоја година одвојуваат средства за заштита на природата е истакната и во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност „Даноците за животна средина во функција на ефективно спроведување на политиките за заштита на животната средина".

Препорака:

Одговорното лице на Министерството во соработка со МФ, да преземат активности за обезбедување на буџетски средства за финансирање на мерките за заштита на природата.

3.2.5. Од страна на одговорните лица не се преземени активности за осигурување на деловните објекти со кои располага Министерството, како и на опремата која ја користи, што не е во согласност со член 11 од Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и стварите во општинска сопственост што создава ризик од неможност за покривање на штета во

случај на непогода и нарушување на безбедноста на истите.

Имено, во 2019 година поради предизвикан пожар во поранешната зграда на Комерцијална банка на кеј Димитар Влахов број 4 во Скопје, причинета е штета на деловниот објект и опремата кои се во сопственост на Министерството, за што е издаден Записник издаден од МВР – Сектор за внатрешни работи[29]. Поради отсуство на договор за осигурување на наведениот објект, Министерството не е во можност да ја покрие штетата од истиот поради што деловните простории и инвентарот се нефункционални и покрај тоа што се поминати 3 години од наведената непогода.

Препорака:

Одговорното лице на Министерството да преземе активности за осигурување на деловниот простор и целокупната опрема.

3.2.6. На сметката електрична енергија евидентирани се расходи во вкупен износ од 85.334 иљади денари врз основа на платени сметки/фактури за електрична енергија кои се однесуваат на потрошена електрична енергија во деловните објекти, државните мониторинг станици за квалитет на воздухот како и на одделението за лабораторија и теренски мерења при Управата за животна средина, орган во состав на Министерството. Со извршената анализа на наведените трошоци утврдивме дека за функционирање на хидро системот во Дојран за полнење на Дојранското езеро, трошоците се најзначајни и изнесуваат 69.846 иљади денари или 81,85%, од вкупните трошоци за електрична енергија. Со извршениот увид во доставената документација која се однесува на наведените расходи утврдивме:

- поради предвремено искористување на средствата предвидени во Договорот за набавка на електрична енергија, Министерството на ден 27.01.2021 има добиено Известување[30] од Електродистрибуција ДООЕЛ Скопје за обезбедување на снабдување со електрична енергија од ЕВН ХОМЕ ДОО Скопје како снабдувач во краен случај при што цената на електричната енергија од снабдувачот во краен случај е значително повисока од цената согласно Договорот за набавка на електрична енергија;
- министерството започнувајќи од февруари 2021 година има спроведено четири постапки за јавна набавка на електрична енергија кои се поништени поради објективни причини (недоставена понуда, доставена понуда со повисока цена од цената утврдена со Одлуката за избор и друго). Во месец јуни 2022 година по спроведена постапка за јавна набавка е

[29] Записник за извршен увид на обезбедено место на настан број 22.21.17.1-5491/1 од 28.10.2020 издаден од Министерство за внатрешни работи

[30] Известување за снабдување во краен случај број 09- 3125/1 од 28.09.2021 година

избран најповолен добавувач со кој е склучен Договор за набавка на електрична енергија.

Поради наведеното, Министерството се има снабдувано со електрична енергија во краен случај во периодот од 01.02.2021 до 23.06.2022 година (и покрај тоа што не е во согласно со член 102 од Законот за енергетика ка каде е уредено дека снабдувањето со електрична енергија во краен случај не може да трае подолго од 90 дена. Вкупната вредност за набавка на електрична енергија за наведениот период изнесува вкупно 106.713 илјади денари од кои во 2022 година се исплатени 37.012 илјади денари.

Наведената состојба има влијание на рационално и ефикасно користење на буџетските средства.

Препорака:

Одговорното лице и надлежните лица во Министерството кои се вклучени во процесот на спроведување и реализација на јавните набавки да спроведуваат навремени постапки за јавни набавки со цел рационално користење на буџетските средства.

3.2.7. Со извршениот увид во Измената на Правилникот за систематизација на работните места на Министерството[31], утврдивме дека во Одделението за внатрешна ревизија се предвидени 4 работни места вклучително со раководителот на одделението. Имајќи во предвид дека буџетот/финансискиот план во Министерството за последните три години изнесува повеќе од 2 милијарди денари, наведената состојба не е во согласност со член 31 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола со кој е предвидено буџетските корисници да основат единица за внатрешна ревизија со најмалку четири внатрешни ревизори и раководител на единицата за внатрешна ревизија, доколку просечниот буџет/финансиски план на субјектот од јавниот сектор во последните три години изнесувал најмалку 2 милијарди денари, вклучително и фондовите и програмите финансирани од ЕУ.

Во текот на ревизијата доставено е Барање[32] до Министерство за информатичко општество и администрација по кое е добиена Согласност[33] за Измена на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството во кој е предвидено зголемување на бројот на извршители.

---

[31] бр.01-5171/1 од 26.10.2021 година
[32] број 01-3710/1 од 09.06.2023 година
[33] број 09-2436/3 од 03.07.2023 година

Препорака:

Одговорното лице да преземе мерки и активности за соодветно екипирање на Одделението за внатрешна ревизија согласно измената на Правилникот за систематизација на работните места.

4. Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет

4.1. Просторниот план како највисок стратешки документ за намена и користење на просторот на територијата на државата претставува национална стратегија за просторен развој кој дава насоки за организација, користење, заштита, уредување и управување со просторот на државата. Поради потребата од изготвување на нов просторен план на Република Северна Македонија, од страна на Владата усвоена е Информацијата за изработка на нов Просторен план на Република Северна Македонија[34], поради што Министерството за животна средина и просторно планирање има склучено Договор[35] и Анекс на Договор[36] со Агенцијата за планирање на просторот врз основа на кој е донесен Акционен план со предлог мерки за започнување на постапка за изработка на нов просторен план на Република Северна Македонија[37]. Во текот на 2019 и 2020 година реализирани се средства во висина од 10.378 илјади денари за изработка на Методологија за изработка на просторни планови[38] како дел од фазата подготвителни активности, согласно наведениот Акциски план.

По реализацијата на наведениот договор склучен е нов Договор[39] за изработка на просторен план - нацрт план на Република Северна Македонија, во вредност од 233.150 илјади денари. Со договорот е предвидено вршење на услуги кои опфаќаат довршување на подготвителните активности започнати во 2019 година, изработка на документациска основа на планот, изработка на нацрт план, стручна ревизија на планот и стручна расправа, опишани во Акцискиот план со предлог мерки за започнување на постапка за изработка на нов Просторен план на Република Северна Македонија[40], кој е составен дел на Договорот.

[34] број 15-1474/1 од 17.03.2017 година усвоена на 108 седница на Владата на Република Македонија одржана 25.04.2017 година

[35] Договор за изработка на Просторен план на Република Северна Македонија - подготвителни работи број 15-4291/1 од 01.08.2019 година

[36] Анекс на Договор за изработка на Просторен план на Република Северна Македонија - подготвителни работи број 15-4291/2 од 28.10.2019 година

[37] број 15-2800/3 од 08.06.2018 усвоен од Владата на Република Македонија на 110 седница на Влада на Република Македонија одржана на 18.12.2018 година

[38] ноември 2020 година

[39] број 15-2492/1 од 05.05.2021 година

[40] Број 15-2800/3 од 08.06.20218 година

Агенцијата се обврзува да ги изврши услугите предмет на договорот, согласно динамиката утврдена со Акцискиот план. Согласно договорот, за 2021 година е предвидена исплата на 43.312 илјади денари согласно годишната програма за финансирање за изработка на просторен план за 2021 година. Остатокот од средствата во вкупен износ од 189.838 илјади денари е предвидено да се обезбедат со носење на Годишни програми за финансирање за изработка на Просторниот план од Владата, во зависност од обезбедените средства во буџетот на Министерството за 2022, 2023 и 2024 година.

Исплатата на средства за 2021 година е предвидено да се врши сукцесивно по доставена фактура и периодичен извештај за извршени услуги од страна на Агенцијата со однапред утврдена динамика и тоа:

- 10% од потпишувањето на договорот, од обезбедените средства во 2021 година;
- 30% по доставување на периодичен извештај за завршени работи – најдоцна до 30.07.2021 година од обезбедените средства за 2021 година;
- 30% по доставување на периодичен извештај за завршени работи најдоцна до 30.10.2021 година од обезбедените средства за 2021 година и
- 30% по доставување на Програма за изработка на Просторен план на Република Северна Македонија најдоцна до 15.12.2021 година од обезбедените средства за 2021 година.

Согласно предвидената динамика на Договорот, во текот на 2021 година исплатени се средства во износ од 43.312 илјади по потпишување на истиот и по доставување на периодичните извештаи за завршени работи од страна на Агенцијата. Поради тоа што извршителот на услугите има доставено Програма за изработка на Просторен План во работна верзија наместо предвидената Програма за изработка на Просторен План на Република Северна Македонија (предвидена во договорот која е предвидено да се изготви најдоцна до 15.12.2021 година, а исплатени се средства за истата, изготвен е Анекс број 1[41] со кој се продолжува предвидениот рок за изработка на Програма за изработка на Просторен План на Република Северна Македонија до 30.04.2022 година, во спротивно се бара поврат на парите кои се исплатени. Во април 2022 година до Министерството е доставена Програмска задача за изработка на Просторен план на Република Северна Македонија 2021- 2040, во согласност со рокот утврден во Анексот број 1.

Со Програмата за изработка на Просторните планови за 2022 година[42] се предвидени средства за реализација на истата во висина од 50.000 илјади

[41] Анекс број 1 кон основниот договор 15-2492/12 од 08.12.2021 година
[42] „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 33/22

денари. Со склучениот Анекс број 2[43] е предвидено да се реализираат средства по програмата во износ од 39.800 илјади денари и тоа 50% од средствата да бидат исплатени по потпишување на анексот, а 50% по исполнување/доставување на документациска основа на планот - Експертски елаборати кои треба да бидат доставени до 31.12.2022 година.

Со извршениот увид во доставената документација утврдивме дека иако е исплатен вториот дел од средствата за 2022 година, од страна на Агенцијата за просторно планирање не е доставена документациска основа на планот - Експертски елаборати.

Истакнуваме дека со извршениот увид во предвидената динамика утврдена со Акцискиот план со предлог мерки за започнување на постапка за изработка на нов Просторен план на Република Северна Македонија кој Агенцијата се обврзува да ги изврши, не се почитува динамиката на извршување на работите, во однос на почитување на временска рамка на извршување на подготвителните работи.

Од страна на одговорните лица во Секторот за просторно планирање во Министерството доставен е допис Мислење по Програма за изработка на ПП на Република Северна Македонија (работна верзија) во кој помеѓу останатите стручни забелешки и мислења по Предлог Програмата се наведува дека не се почитува динамиката на извршување на подготвителните работи утврдена во Акцискиот план во делот на изработка на Програмска задача, изработка на Методологија, формирање на работни тела, подготовка на картографска база, идентификација на приоритети на развој, обезбедување на податоци, анализа на документација и отпочнување на постапка на јавна набавка, кои иако согласно Акцискиот план биле предвидени да завршат за 8 месеци истите сеуште не се завршени од страна на Агенцијата.

Во услови на исплата на средства за изработка на плански документи за кои се предвидени рокови за нивно донесување, а истите не се испорачани како и доцнење во динамиката на реализација на активностите предвидени во Акциониот план ревизијата смета дека е потребно преземање на активности од страна на Министерството и Владата во однос на утврдување на причините за ваквата состојба и спроведување на мерки за нивно надминување.

4.2. Пречистителната станица во село Јегуновце е изградена во 1990 година од тогашната фабрика ХЕК Југохром со цел пречистување на отпадните води загадени со шестовалентен хром како резултат на неконтролираното одлевање на отпаден материјал од производството на натриум бихромат. Поради тоа што пречистителната станица имала обврска да ги третира

[43] број 15-4463 од 01.06.2022 година

загадените води во селото Јегуновце а не и од депонијата надвор од фабриката, во 2001 година е изработен Проект за зафаќање и третирање на загадените води од депонијата кој се реализирал во 2003 година, по приватизацијата на фабриката, со новиот сопственик СИЛМАК Дооел с. Јегуновце. Проектот бил финансиран преку Европската агенција за реконструкција, а реализиран преку Министерството за животна средина и просторно планирање, со обврска Владата да ги преземе финансиските обврски за континуирана работа на пречистителната станица за пречистување на подземните загадени води со шестовалентен хром од трите системи за зафаќање на загадените води во село Јегуновце.

Од 2003 до 2009 година пречистителната станица ја вршела својата дејност согласно договорот помеѓу Министерството и фабриката СИЛМАК ДООЕЛ село Јегуновце а од месец јули 2010 година нов сопственик на фабриката е Југохром Фероалојс ДООЕЛ село Јегуновце. Соработката за работа на пречистителната станица за намалување на загадувањето со шестовалентен хром помеѓу Министерството и Југохром Фероалојс има продолжено под истите услови како и претходно склучениот договор.

Со цел пречистување на отпадните води загадени со шестовалентен хром како резултат на неконтролираното одлевање на отпаден материјал од производството на натриум бихромат на поранешната фабрика ХЕК Југохром, склучен е договор помеѓу Министерството и Југохром Фероалојс ДООЕЛ с. Јегуновце со цел обезбедување на континуирана работа на пречистителната станица која се наоѓа во кругот на фабриката Југохром Фероалојс Дооел во с. Јегуновце.

Согласно договорот, Југохром Фероалојс ДООЕЛ с. Јегуновце е должно да обезбеди тековно одржување на пречистителната станица кое подразбира сервисирање и интервенции за механичко работење на постоечката опрема во пречистителната станица, одржување на фиксната и мобилната опрема во периметарот на станицата, моторите, басените и бунарите. Исто така е предвидено континуирано снабдување со електрична енергија на свој трошок и обезбедување на стручни лица (работници и оператори) за безбедна работа со цел обезбедување на работата согласно предвидените стандарди. На крајот од секој месец одговорните лица во Југохром Фероалојс ДООЕЛ с. Јегуновце имаат должност да достават извештај за работата и фактура за исплата на плати и трошоци за вработените според дефинираниот режим на работа.

Министерството, согласно договорот, има обврска да ги покрие платите на работниците, трошоците за хемикалиите и прекурзорите потребни за технолошкиот процес во пречистителната станица.

Со извршениот увид во месечните извештаи за извршена работа доставени од одговорното лице во Југохром Фероалојс Дооел с. Јегуновце, исплатната

документација и спроведените разговори со овластените лица, го утврдивме следното:

- дел од опремата за пречистување на водата е амортизирана и нефункционална и постои недостаток од резервни делови поради што функционирањето на пречистителната станица е отежнато;
- постоење на континуирани недостатоци во тековното одржување (затнување на дренажниот систем, проблеми со пумпната станица, далечинското управување;
- снабдувањето со електрична енергија на пречистителната станица не е континуирано и истото доведува до прекин на работата како и можност од хаварија со која истата би била нефункционална ;
- задоцнување на исплата на плата на вработените за месец октомври, ноември и декември 2021 година поради што од 10 до 19 јануари 2022 година е прекинат третманот на загадени води во пречистителната станица и
- недостаток на заштитна опрема на вработените.

Ваквата состојба не е во согласност со одредбите од склучениот Договор и може да предизвика потенцијална опасност за загадување на подземните води и еколошка катастрофа. Имајќи во предвид дека фабриката од 2016 година не работи, Министерството секоја година ги реализира активностите за тековно одржување на опремата во пречистителната станица да не се дозволи прекин на истата.

Истакнуваме дека Министерството во текот на месец декември 2022 година има преземено активности за спроведување на јавна набавка за санација на таложникот додека со годишниот план за јавни набавки за 2023 година е предвидена постапка за јавна набавка на далечинско управување во пречистителната станица.

4.3. Ревизијата смета за потребно да ја обелодени состојбата со исплатата на средства по основ на склучени договори за реституција согласно кои во 2022 година се исплатени средства од Буџетот на Министерството во вкупен износ од 67.254 илјади денари. Имено, врз основа на донесена Одлука[44] за започнување на постапка за доделување на концесија за користење на вода за производство на електрична енергија од 35 мали електрични хидроцентрали, Владата на Република Македонија застапувана преку Министерството има склучено Договор[45] за концесија за користење на вода

[44] „Службен весник на Република Македонија" број 21/16, 82/16 и 111/16

[45] Договор бр.11-693/1 од 25.01.2018 година за концесија за користење на вода за производство на електрична енергија од мали електрични хидроцентрали МХЕЦ Пена со реф. број 82 реф.број 84, МХЕЦ Пена со реф. број 85 и МХЕЦ Пена со реф. број 91 со Друштво за производство на електрична енергија ГРАВИС ХИДРО ДОО Гостивар.

за производство на електрична енергија од мали електрични хидроцентрали.

Со Законот за прогласување на дел од Шар Планина за национален парк[46] со воспоставениот заштитен појас е опфатена локацијата на планираниот зафат за малите хидроелектрични централи кои имаат склучено договор за концесија, или се во постапка за склучување на договор за концесија врз основа на Одлука за избор на најповолна понуда во постапката за доделување на концесија, лоцирани во зоната на строга заштита и активно управување.

Согласно Законот, по 15.07.2022 година одлуките за избор за најповолна понуда и договорите за концесија за користење на вода за производство на електрична енергија од електрани кои нема да бидат реализирани, престануваат да важат.

Согласно Заклучок на Владата[47] со цел спогодбено раскинување на договорите за концесија Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за финансии и Министерството за економија имаат формирано Комисија за разгледување на документацијата за обештетување на концесионерите и до министерот за животна средина и просторно планирање имаат доставено Записник[48] во кој е даден детален преглед на сите реализирани трошоци од Концесионерите и други доставени побарувања. Согласно наведеното, предложено е спогодбено раскинување на Договорите[49] за концесија за користење на вода за производство на електрична енергија од мали хидроелектрични централи лоцирани во заштитени подрачја на подрачјето на Националниот парк Шар Планина и за МХЕЦ Дворце, лоцирана на подрачјето на првата поширока заштитна зона на изворот Рашче. Согласно наведеното, Министерството има исплатено средства по основ на склучени договори за реституција (Прилог 2):

- Врз основа на Заклучок[50] на Владата, помеѓу Министерството за животна средина и просторно планирање како концедент и концесионер, склучен е Договор за реституција[51] за регулирање на правните последици настанати со престанок на Договорот за концесија за користење на вода за производство на електрична енергија од мали хидроцентрали, МХЕЦ Пена со референтен број 82 согласно кој Министерството како концедент е

[46] „Службен весник на Република Македонија“ број 151/2021)
[47] 122 седница одржана на 30.11.2021 година,
[48] бр.11-4457/1 од 14.06.2022 година
[49] МХЕЦ Пена 82, Вратничка 67, МХЕЦ Љуботенска 66 и МХЕЦ Беловишка 108,
[50] 86 седница одржана на 04.10.2022 година
[51] бр. 11-7818/2 од 07.11.2022 година

должно да му врати на Концесионерот финансиски средства вложени во реализација на Договорот за концесија во висина од 36.913 илјади денари;

- Врз основа на Заклучок[52] на Владата, помеѓу Министерството за животна средина и просторно планирање како концедент и концесионер, склучен е Договор за реституција[53] за регулирање на правните последици настанати со склучување на Анекс на Договорот за концесија за користење на вода за производство на електрична енергија од мали хидроцентрали, со кој е исклучена МХЕЦ Шеличе со реф. број 91 согласно која Министерството како концедент извршило поврат на средства на Концесионерот како еднократен надоместок во висина од 13.789 илјади денари и
- Врз основа на Заклучок[54] на Владата помеѓу Министерството за животна средина и просторно планирање како концедент и концесионер, склучен е Договор за реституција[55] за регулирање на правните последици настанати со престанокот на важност на Договорот за изградба на МХЕ Љуботенска река за производство на електрична енергија претставувана од Министерството за економија како концедент и концесионер согласно член 17 став 6 од Законот за прогласување на дел од Шар Планина за заштитено подрачје од Категорија II национален парк. Согласно договорот Министерството како концедент извршило поврат на средства на Концесионерот еднократен надоместок во висина од 16.552 илјади денари.

4.4. Обрнуваме внимание за постоење на неизвесност во однос на исходот од судски постапки кои се во тек во кои Министерството се јавува како тужител или како тужена страна чиј исход може да има влијание на финансиските извештаи на Министерството во идниот период и тоа:

- министерството се јавува како тужител во еден судски спор за побарување од правно лице во вредност од 1.678 илјади денари и
- во тек се петнаесет судски спорови во вкупна вредност од 78.883 денари во кои министерството се јавува како тужена страна од физички и правни лица.

4.5. Поради недостатокот на вода и потребниот еколошки спас на Дојранското езерото основан е Хидросистемот Дојранско Езеро кој е изграден и пуштен во работа во 2002 година, а за негово непречено функционирање, со Одлука[56] е формирано Јавно претпријатие за водостопанисување со хидросистемот Дојранско Езеро - Стар Дојран. Владата на Република Македонија, на

[52] 86 седница одржана на 04.10.2022 година
[53] бр. 11-7817/4 од 07.11.2022 година
[54] 86 седница одржана на 04.10.2022 година
[55] број 11-7821/2 од 07.11.2022 година
[56] согласно Одлука на Владата број 23-707/1 од 20.02.2002 година

седница одржана на 07.02.2012 година со Одлука[57] за престанок на важење на Одлуката за основање на Јавно претпријатие за водостопанисување со хидросистемот Дојранско Езеро - Стар Дојран, вработените, средствата, опремата, како и правата на обврските на Јавно претпријатие за водостопанисување со хидросистемот Дојранско Езеро - Стар Дојран ги презема Министерството за животна средина и просторно планирање.

Во 2011 година склучен е Договор за јавно приватно партнерство[58] помеѓу ЈПВХС „Дојранско Езеро" и приватен партнер. Предмет на договорот е реализација на проект за изградба на МХЕЦ „Топлец" со цел водата што се користи за надополнување на Дојранското езеро а која ја обезбедува Министерството преку ЈПВХС „Дојранско Езеро" да може секундарно да биде искористена односно да биде употребена за производство на електрична енергија. Согласно Договорот, предвидена е обврска Министерството да ја испорачува целокупната вода за надополнување на езерото непречено во текот на целата година за целиот период на Договорот и да гарантира режим на работа на системот од минимум 200л/секунда. Важноста на Договорот на јавното приватно партнерство е определен до 06.07.2033 година. Со Договорот за јавно приватно партнерство е предвидено еднострано раскинување на договорот во случај на новонастанати ситуации кога хидросистемот би имал потреба од трајно отстранување на МХЕЦ „Топлец" или траен прекин со надополнување на езерото со вода. Во ваков случај приватниот партер има право на обесштетување во висина на приходот кој би се остварил со производство на струја со 200л/секунда, по цената определена од страна на Регулаторната комисија за енергетика.

Согласно овој договор, Министерство за животна средина и просторно планирање има право на 15% приходи од целокупната сума која приватниот партнер ја добива од операторот на пазарот со електрична енергија АД "МЕПСО" со продажба на произведената и реализираната електрична енергија во МХЕЦ „Топлец".

Со извршените анализи за извршените приходи по основ на договорот, од страна на Секторот за вода при Министерството, утврдено е дека за периодот од 2019 – 2021 година Министерството остварило годишни приходи од приватниот партнер во износ од 1.100 илјади денари додека приватниот партнер има остварено годишен приход по основ на производство на електрична енергија од 8.652 денари.

[57] за престанок на важење на Одлуката за основање на Јавно претпријатие за водостопанисување со хидросистемот Дојранско Езеро - Стар Дојран, објавена во Службен весник на Република Македонија број 22/2012 на 13.02.2102 година.
[58] број 02-462/1 од 28.11.2011 година

Од друга страна пак, со Буџетот на Министерството за 2021 година на раздел 12101, Програма 2Б Дојранско езеро, на Комунални услуги се предвидени средства во износ од 30.000 илјади денари кои заклучно со месец јуни 2021 година во целост се реализирани за плаќање на обврски за потрошена електрична енергија.

Имајќи ги во предвид остварените приходи на приватниот и јавниот партнер, наспроти трошоците за овозможување на функционирање на системот, како и дополнителните обврски на Министерството да преземе мерки и за заштита од штетно дејство на водите, заштита од евентуално излевање и поплави, како и прекршување на договорни односи со соседна држава, Владата со Заклучок[59] го има задолжено Министерството веднаш да го исклучи од работа ХС Дојранско езеро и да го запре надополнувањето на Дојранско езеро со вода од бунарското подрачје. Постапувајќи во согласност со задолжувањето, ХС Дојранско езеро е исклучено на 14.02.2022 година, со што престануваат активностите за надополнување на Дојранско езеро. Со исклучување на системот Дојранско езеро, останува без можност за работа МХЕЦ Топлец поставена на цевководот за надополнување на езерото со вода врз основа на Договор за пристапување кон јавно приватно партнерство. Согласно одредбите од Договорот, во случај кога заради новонастанати ситуации хидросистемот има потреба од трајно отстранување на МХЕЦ Топлец или траен прекин со надополнување на езерото со вода, приватниот партнер има право на обештетување во висина на делот на планираниот приход кој би му припаднал остварен со работа на хидроцентралата при гарантиран режим на испорака на вода од 200л/с за целиот период на договорот.

Имајќи го предвид наведеното, врз основа на Заклучок на Владата[60], Министерството има склучено Спогодба[61] за раскинување на Договорот за јавно приватно партнерство за реализација на проект изградба на МХЕЦ Топлец со приватниот партнер согласно која на име обештетување за предвремено раскинување на договорот за пристапување кон јавно приватно партнерство, на приватниот партнер му е исплатен надоместок во висина од 1.290.628 евра во денарска противвредност по среден курс на Народна банка на Република Северна Македонија на денот на уплата односно 78.246 илјади денари.

[59] усвоен на 11 та одржана седница на 08.02.2022 година
[60] од 65 та седница, одржана на 26.07.2022 година
[61] бр.11-6823/2 од 19.09.2022 година

5. Останати прашања

5.1. Со Законот за вработените во јавниот сектор е уреден начинот и бројот на пополнување на посебни работни места во кабинетот на министрите, заради извршување на работни задачи на посебни советници, како и времетраењето на договорот за вршење на функција посебен советник. Договорите за вработување се склучуваат по добивање на согласност за обезбедени финансиски средства од Министерството за финансии, со кое се утврдува и износот на бруто платата за овие лица.

Со извршената анализа на одредбите од наведениот закон, утврдивме отсуство на одредби за регулирање на висината на платата на посебните советници во одделните институции, вклучувајќи го Министерството за животна средина и просторно планирање. Во Предлог Законот за вработените во јавниот сектор, кој е во постапка на донесување, предвидена е одредба во која е утврдено вреднувањето на платата на вработените во кабинетите на министрите, меѓу кои и на советниците на министрите, со која би се надминала оваа состојба.

5.2. Остварувањето на Агендата 2030 преку Целите за одржлив развој претставува приоритет за Владата. ЦОР се опфатени со националните програми бидејќи клучните сектори што ги поддржуваат ЦОР, како здравството, сиромаштијата, образованието, животната средина, економскиот развој и меѓу секторските области, како што се родот и владеењето, се опфатени со политиките, планирањето и буџетирањето на национално ниво. Затоа, од особена важност е да се осигури дека обврските согласно Агендата 2030 и поврзани ЦОР се одразуваат во буџетските рамки на покохерентен начин. Затоа, ЦОР мора да се интегрираат и во националните буџетски системи.

Методологијата за процена на јавните климатски финансии во буџетите на општините и државата е воспоставена со Прирачникот за климатско означување на Буџетот во Република Северна Македонија, изработен од проектот „Зајакнување на институционалните и техничките капацитети за подобрување на транспарентноста во рамките на Договорот од Париз“ (CBIT)[62], што го спроведе Министерството за животната средина и просторно планирање, со техничка помош од GEF и UNDP.

Климатските промени претставуваат голем развоен предизвик бидејќи се очекува да предизвикаат значителна еколошка, општествена и економска штета. Потребни се активности за ублажување и адаптација на влијанијата на климатските промени во сите аспекти на економијата. Залагањето за развој

[62] https://api.klimatskipromeni.mk/data/rest/file/download/421f556321b2a4047bb10fbda1ccaa879f27898a1bdb49404c78da676af96bc7.pdf

што е отпорен на климатските промени и намалувањето на емисиите на стакленички гасови (GHG) се национални обврски преземени со Парискиот договор и изразени преку Националните придонеси (NDCs). Согласно овие обврски задолжително е известувањето за напредокот во придонесот кон намалување на стакленичките гасови. Активностите на јавниот сектор што се однесуваат на адаптација и ублажување на климатските промени често се распоредени помеѓу повеќе министерства. Следењето на климатските буџетски расходи е важно за следењето и известувањето. Република Северна Македонија се подготвува да започне процес на интегрирање на прашањата за животната средина, енергијата и климатските промени во националните планови и во буџетот, со цел поразумно да ги распределува буџетските средства поврзани со климатските промени и истовремено да ги генерира информациите што се потребни за следење и известување во врска со постигнатиот напредок за ублажување и адаптација на климатските промени. Приоритет се континуираната надградба на постојните системи за следење и известување за климатските промени, како и унапредувањето и интеграцијата на политиките. Во тој контекст, Република Северна Македонија планира да спроведе климатско означување на буџетот така **што** ќе воспостави критериуми за идентификување на програмите/проектите/активностите што се поврзани со климатските промени и ќе ги следи климатските расходи во националниот буџет. Климатското означување на буџетот (КОБ), како процес на идентификување, мерење и следење на јавните расходи што се релевантни од аспект на климатските промени, предводен од владата, помага во вклучувањето на климатските промени во системот на управување со јавните финансии со цел тие систематски да се ублажат и да се адаптираме на економските, социјалните и еколошките влијанија од нив. Со означување на буџетските линии, КОБ овозможува процена, мониторинг и следење на владините расходи што се однесуваат на климатските промени и се распределени и потрошени за имплементација на климатски активности. Дополнително, КОБ обезбедува допирна точка за следење на ресурсите што се користат за Целите за одржлив развој (ЦОР), што се тесно поврзани со климатските промени во постигнувањето на повеќето ЦОР, како и со активностите за ублажување поврзани со националните придонеси.

Климатските промени се меѓусекторско прашање и активностите на јавниот сектор што се однесуваат на адаптација и ублажување на климатските промени често се во надлежност на голем број министерства меѓу кои и министерствата за земјоделство, шумарство и водостопанство, транспорт и врски, економија, индустрија и така натаму. Ваквата дисперзија на активностите за климатските промени покажува недостаток на одговорност од страна на засегнатите министерства и поставува предизвици за системот за управување со јавните финансии (УЈФ) при планирањето,

идентификувањето и известувањето за расходите за климатските промени. Овие предизвици може да се надминат со воведување климатско означување на буџетот (КОБ), со што климатските промени ќе се интегрираат во системот за УЈФ, а со цел да се ублажат економските, социјалните и еколошките влијанија на климатските промени преку идентификување, класификација, мерење и означување на климатски релевантните расходи во буџетскиот систем.

Главни цели на спроведувањето на КОБ се да се постигне следново:

- да се утврди буџетот за климатски промени што се мобилизира и да се известува за расходите поврзани со климатски промени;
- да ѝ овозможи на владата да носи информирани одлуки и да даде приоритет на климатските инвестиции;
- да се овозможи јавна контрола на владините трошења за одговорот на климатските промени заради поголема отчетност и транспарентност;
- да се преземаат климатски активности во сите владини сектори со обезбедување докази за тековните активности поврзани со климатските промени и
- да се подигне јавната свест за прашањата за климатските промени и за владиниот одговор на климатските промени.

Поточно, КОБ помага да се постигне горенаведеното преку:

- следење на климатските расходи за ублажување и адаптација на климатските промени во сите сектори,
- следење на степенот на интеграција на климатските промени во системот,
- овозможување процесот на носење одлуки да се одвива врз основа на повеќе информации за проблемот, како и за напредокот што е постигнат во секој од погодените сектори од климатските промени и
- генерирање информации што овозможуваат да се зајакне институционалната соработка со размена на податоци, а што е важно за подготовката на инвентарот што е потребен за изработка на националните извештаи.

5.3. Со цел постигнување на рамномерен развој на руралните места, намалување на диспропорциите во развиеноста на одделни општини и подобрување на квалитетот на животот на населението на целата територија на државата, Владата секоја година обезбедува средства кои преку Капиталните трансфери на буџетските корисници се трансферираат до посебните сметки на општините.

Со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа е уредено дека надлежни институции за трансфер на средствата до единиците на локална самоуправа се ресорните министерства и агенции односно корисниците на буџетот преку кои се реализираат владините програми и развојните потпрограми и при распределбата на капиталните дотации, треба

приоритет да се дава на проектите со целосно обезбедени финансиски средства. Исто така, давателот на средствата за капитални инвестиции е должен да го следи нивното користење.

Со извршениот увид во извршените трансфери од ставката Капитални дотации до ЕЛС утврдивме дека врз основа на донесени Одлуки за прераспределба на средства помеѓу буџетските корисници на централна власт и фондови[63] на Министерството во 2022 година му се одобрени средства на ставката Капитални дотации до ЕЛС во вкупен износ од 302.200 илјади денари врз основа на:

- донесена Одлука[64] од страна на Владата со која се одобрени средства во износ од 200.000 илјади денари на Општина Липково за финансирање на проектот „Водоснабдителни системи на Општина Липково" ;
- Донесена Одлука[65] од страна на Владата за одобрување на средства во износ од 65.000 илјади денари на Општина Дојран за финансирање на проектот „Реконструкција и надградба на колекторскиот систем и пречистителна станица во Општина Дојран" и
- одобрени средства во износ од 37.200 илјади денари на Општина Кичево за финансирање на проектот „Набавка на технологија за балирање и завиткување отпад во Општина Кичево".

Врз основа на наведените Одлуки, Министерството има склучено Договори[66] со единиците на локална самоуправа и има донесено Решенија за исплата на средства од Буџет на наведените средства. Согласно склучените договори Министерството има обврска да овласти лица за надзор на реализација на проектот.

Со извршениот увид во регулативата, доставената документација, склучените договори, разговори и одржани работни состаноци со овластените лица во Министерството утврдивме отсуство на поткрепувачка документација за начинот на избор/ утврдените критериуми за евалуација на проектите, како и за начинот на одлучување/примена на методологија за распределба на капиталните дотации до ЕЛС. И покрај тоа што во Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа е предвидено носење на Уредба за методологија за утврдување на критериуми за распределба на капитални дотации истата сеуште не е донесена. Во отсуство на пропишана методологија

---

[63] „Службен весник на Република Северна Македонија" број 232/22 и 272/22

[64] број 41-11522 од 20.12.2022 година

[65] број 41-11530/2 од 20.12.2022 година

[66] договор за уредување на односите помеѓу Министерство за животна средина и просторно планирање и Општина Кичево број 05-8031/1 од 25.11.2022 година; Договор за уредување на односите помеѓу Министерство за животна средина и просторно планирање и Општина Липково број 05-8668/1 од 21.12.2022 година и Договор за уредување на односите помеѓу Министерство за животна средина и просторно планирање и Општина Дојран 05-8667/1 од 21.12.2022 година

за утврдување на критериуми за распределба на капитални дотации, дадена е можност секој буџетски корисник согласно утврдените надлежности уредени во поединечните закони, во зависност од начинот на реализација на годишната програма, самостојно да одлучува за начинот на аплицирање, евиденцијата и евалуацијата на поднесените барања, критериумите за распределба на капиталните дотации како и за начинот на реализацијата, мониторингот и известувањето за истите. Ревизијата смета дека е потребно да се иницира и да се донесе наведената Уредба во која јасно и прецизно ќе се дефинираат единствени критериуми и начин на одлучување и доделување на средства од Буџетот на Република Северна Македонија за капитални инвестиции до ЕЛС.

6. Законска основа за ревизијата и временски период

Ревизијата на финансиските извештаи заедно со ревизија е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2023 година, согласно член 23 од Законот за државна ревизија.

Ревизијата е планирана и извршена во периодот од 21.03.2023 до 06.10.2023 година во Министерството за животна средина и просторно планирање на сметката на основен буџет (637) од тим на Државниот завод за ревизија.

Од страна на Државниот завод за ревизија извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Министерството, сметка на основен буџет (637), за 2014 година, во кој е изразено неповолно мислење за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и мислење со резерва за усогласеност со закони и прописи.

Извршена е проверка на спроведување на препораките презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2014 година, и издаден е преглед за статусот на спроведувањето на препораките. Од содржината на презентираните податоци во прегледот, ревизијата констатира дека од дадените 29 препораки, 5 препораки се спроведени, 7 препораки се делумно спроведени, спроведувањето на 4 препораки е во тек и 13 препораки не се спроведени.

7. Опфат и ограничувања

Нема ограничувања во опфатот на ревизијата.

8. Одговорност на за финансиските извештаи

Финансиските извештаи се одговорност на министерот за животна средина и просторно планирање, застапувано од:

- Насер Нуредини, министер од 27.06.2019 година до 23.02.2023 година.

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на внатрешна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи кои што 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 проценки кои што се разумни во околностите.

Министерот е исто така одговорен за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

9. Одговорност на ревизорите

Цел на ревизијата на финансиските извештаи е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали финансиските извештаи земени како целина 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.

Разумно уверување е високо ниво на увереност, но тоа не е гаранција дека при извршената ревизија согласно со ISSAI стандардите секогаш ќе бидат откриени сите материјално погрешни прикажувања кога таквите постојат, како и сите грешки и неусогласености со закони и прописи. Погрешните прикажувања може да се резултат на измама или грешка и се сметаат за

материјално значајни, ако поединечно или во вкупен износ, можат да влијаат на економските одлуки на корисниците донесени врз основа на овие финансиски извештаи.

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

Одговорност на ревизорите е да изразат мислење за финансиските извештаи на Министерството, 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 расходите се користени за планираните намени утврдени од страна на законодавецот. Таквите постапки вклучуваат и проценка на ризикот од неусогласеност.

Ревизијата вклучува извршување на постапки за прибавување на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот, вклучувајќи ја и проценката на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

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 Министерството. Ревизијата исто така вклучува оценка на соодветноста на користените сметководствени политики и на разумноста на сметководствени проценки направени од страна на Министерот, како и оценка на севкупното презентирање на финансиските извештаи.

Комуницираме со оние кои се одговорни за управувањето во врска со планираниот опфат и временски распоред на ревизијата и значајните наоди во ревизијата, вклучувајќи ги и сите значајни недостатоци во внатрешната контрола што сме ги утврдиле во текот на ревизијата.

Исто така, обезбедуваме изјава за оние кои се одговорни за управувањето дека сме ги почитувале релевантните етички барања во однос на независноста и дека ќе комуницираме со нив за сите релации и други прашања за кои разумно може да се смета дека се поврзани со нашата независност и каде што е применливо, за соодветни заштитни мерки.

10. Корекции за време на ревизијата

Во текот на ревизијата од страна на Министерството извршени се следните сметководствени корекции:

- на сметката Обврски спрема добавувачи во земјата и Активни временски разграничувања со вкупен ефект од извршените корекции намалување на активата и пасивата за 12.965 илјади денари, спроведени во налог број 3/01-23 од 06.01.2023 година и
- на сметката Инвестиции во тек и Пасивни временски разграничувања со вкупен ефект од извршените корекции зголемување на активата и пасивата за 176.968 илјади денари, спроведени во налог број 5000/2023 од 05.01.2023 година.

11. Одговор на ревидираниот субјект

Прашањата кои ги покрива овој конечен извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на Министерството за животна средина и просторно планирање, одржан на ден 27.09.2023 година, за истите дадоа свои коментари и објаснување.

Од страна на одговорното лице на Министерството за животна средина и просторно планирање добиено е известување за преземени мерки за надминување на наодите и спроведување на препораките на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, број 22-1864/6 од 29.11.2023 година, заведени во Државниот завод за ревизија под број 13-189/13 од 06.12.2023 година и утврдено е дека преземената мерка кои се однесува на точката 3.1.1. претставува известување за преземени мерки за надминување на состојбата, додека преземената мерка за точката 3.1.6. во износ од 176.968 илјади денари се прифаќа поради дополнително доставена документација.

Министерство за животна средина и просторно планирање				
Сметка на основен буџет (637)				
БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2022 година				
				во 000 денари
Опис на позицијата	Образложение	2022		2021
Приходи				
Трансфери и донации	3.1.	1.091.305		628.855
Вкупно приходи		**1.091.305**		**628.855**
Расходи				
Тековни расходи				
Плати и надоместоци	3.2.1.	110.736		108.642
Стоки и услуги	3.2.2.	150.478		183.881
Субвенции и трансфери	3.2.3.	183.702		63.445
Вкупно тековни расходи		**444.916**		**355.968**
Капитални расходи				
Капитални расходи	3.2.4.	646.389		272.867
Вкупно капитални расходи		**646.389**		**272.867**
Вкупно расходи		**1.091.305**		**628.835**

Министерство за животна средина и просторно планирање				
Сметка на основен буџет (637)				
БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ				
				во 000 денари
Опис на позицијата	Образло-жение	2022		2021
Актива				
Тековни средства				
Парични средства	4.1.1.	174		423
Побарувања	4.1.2.	1.678		1.678
Побарувања за дадени аванси, депозити и кауции	4.1.3.	15.289		15.200
Финансиски и пресметковни односи	4.1.4.	68		68
Активни временски разграничувања	4.1.5.	45.348		16.131
Залихи	4.1.6.	2.482		2.482
Вкупно тековни средства		**65.039**		**35.982**
Постојани средства				
Нематеријални средства	4.1.7.	9.443		7.725
Материјални добра и природни богатства	4.1.7.	8.652		8.652
Материјални средства	4.1.7.	257.778		208.393
Материјални средства во подготовка	4.1.7.	192.217		15.249
Вкупно постојани средства		**468.090**		**240.019**
Вкупна актива		**533.129**		**276.001**
Пасива				
Тековни обврски				
Краткорочни обврски спрема добавувачи	4.2.1.	36.045		6.958
Краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените	4.2.2.	9.304		9.173
Пасивни временски разграничувања	4.2.3.	209.426		32.618
Вкупно тековни обврски		**254.775**		**48.749**
Извори на средства				
Извори на капитални средства	4.2.4.	278.354		227.252
Вкупно извори на деловни средства		**278.354**		**227.252**
Вонбилансна актива/пасива	4.3.	**778.447**		**778.447**
Вкупна пасива		**533.129**		**276.001**

Министерство за животна средина и просторно планирање			
Сметка на основен буџет (637)			
ПРЕГЛЕД			
НА ПРОМЕНИ НА ИЗВОРИ НА КАПИТАЛНИТЕ СРЕДСТВА ЗА 2022 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 01.01.2022 година	**224.770**	**2.482**	**227.252**
Зголемување по основ на:	**74.304**	**-**	**74.304**
Набавки	22.047		**22.047**
Ревалоризација на капитални средства	52.257		**52.257**
Намалување по основ на:	**23.201**	**-**	**23.201**
Расходување	(130)		(130)
Усогласување на опрема	(1.611)		(1.611)
Аморизација за тековната година	15.161		15.161
Усогласување на амортизацијата на опремата	(1.665)		(1.665)
Ревалоризација на амортизација	11.446		11.446
Состојба 31.12.2022 година	**275.873**	**2.482**	**278.354**

Република Северна Македонија
Министерство за животна средина и просторно планирање

Republika e Maqedonisë së Veriut
Ministria e Mjedisit Jetësor dhe Planifikimit Hapësinor

Арх.бр.: 22-1864/6
Дата: 29. 11. 2023

ДО: ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
Г-ѓа Татјана Димитровска, помошник на главниот државен ревизор
ул. Павел Шатев бр. 2, Палата ''Емануел Чучков", 1000 Скопје

Предмет: Доставување на документација

Врска:13-189/11 од 30.10.2023 год

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

Примено: Pranuar më:	06.12.2023		
Орг. Един. Nj. org.	Број Nr.	Прилог Shtojcë	Вредност Vlera:
	13-189/13		

Почитувани,

Согласно Вашиот Нацрт извештај за извршена ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност за 2022 година бр.13-189/11 примен на 01.11.2023год, Ве информираме дека од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање превземени се мерки за надминување на наодите, односно спроведување на препораките.

Во прилог Ви доставуваме поткрепувачка документација како доказ за превземените мерки.

Со почит,

МИНИСТЕР
Каја Шукова

Изготвил: Марјан Крстевски

Одговор
на Известување по
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор

На ден 06.12.2023 година добиено е Известување за преземени мерки за надминување на наодите и спроведување на препораките на Нацрт извештајот за извршената ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност за 2022 година на Министерството за животна средина и просторно планирање на сметките на основен буџет (637 и 631) број 22-1864/6 од 29.11.2023 година, од раководното лице, г-ѓа Каја Шукова, министер, заведени во Државниот завод за ревизија под број 13 - 189/13.

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

Сметка на основен буџет (637)

1. Во однос на дадената препорака на утврдените состојби во **точка 3.1.1.**, која се однесува на потребата од преземање на мерки и активности за спроведување на попис на средствата, побарувањата и обврските, како и усогласување на сметководствената со фактичката состојба на истите, претставува **известување** за преземените мерки. Имено, од страна на одговорното лице доставени се: Извештај[1] од извршен попис на парични средства, благајна, побарувања и обврски со состојба на 31.12.2022 година, со дата 09.06.2023 година и Извештај[2] од извршен отпис на обврски со дата 31.10.2023 година, кои не беа доставени во текот на извршување на ревизијата.
   Имајќи предвид дека активностите по горе наведените извештаи се спроведени во 2023 година, а предмет на ревизија се финансиските извештаи за 2022 година, изработени со дата 28.02.2023 година, наведените состојби не ја менуваат утврдената состојба, а преземените активности во 2023 година ќе бидат соодветно обелоденети во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор и ќе бидат предмет на наредна ревизија.

[1] Извештај од извршен редовен целосен годишен попис на сите парични средства на жиро сметките, благајна и побарувања и обврски за 2022 година во Министерството за животна средина и просторно планирање со состојба на ден 31.12.2022 година, број 05-3680/3 од 09.06.2023 година

[2] Извештај од извршен отпис на обврските на сметка 121011520263712 на Министерството за животна средина и просторно планирање, број 05-3680/6 од 31.10.2023 година

Во однос на дадената препорака на утврдените состојби во **точка 3.1.6**., која се однесува на потребата од евидентирањето на времените ситуации по извршените градежни работи како инвестиции во тек на соодветните позиции во сметководствената евиденција односно нивно, **се прифаќа**, поради дополнително доставена документација. Имено, со налог за книжење број од година, извршено е соодветно сметководствено евидентирање на инвестициите во тек во вкупен износ од 176.968 илјади денари, поради што точката 3.1.6. од Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор се брише, финансискиот извештај Биланс на состојба ќе биде соодветно прилагоден како и Прегледот на промените на материјалните средства во 2022 година во Образложенијата кон финансиските извештаи, за износот на прифатените спроведени корекции. За износот на прифатените корекции соодветно ќе биде обелоденето во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

Сметка на основен буџет (631)

2. Во однос на дадената препорака на утврдените состојби во **точка 3.2.2**. алинеа 2, која се однесува на потребата од преземање на мерки и активности за наплата на побарувањата по основ на поседување на интегрирана еколошка дозвола претставува **известување** за преземените активности, со кои пет правни субјекти извршиле уплата на средства во износ од 1.197 илјади денари на сметката на Министерството, за кои е доставено дополнителна документација.
   Преземените активности соодветно ќе бидат обелоденети во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.