



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА  
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT  
STATE AUDIT OFFICE

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА  
Соопштение за медиуми -

Скопје, 25.06.2024 година

**Отсуството на систем на управување со јавните инвестиции носи високи фискални ризици, неостварен економски раст и неостварени цели за подобар квалитет на животот на граѓаните**

*Отсуството на систем за управување со јавни инвестиции и преземањето на корективни мерки предизвикуваат застој и бавна динамика на реализација на стратешките инфраструктурни проекти, зголемени трошоци за реализација на проектите и високи фискални ризици за јавните финансии, како и ризик за економијата и животот на граѓаните*

Државниот завод за ревизија согласно Годишната програма за работа за 2023 година спроведе ревизија на успешност на тема **“Реализација на капиталните инвестиции финансирани преку Буџетот на Република Северна Македонија, ЕУ фондови и средства од други меѓународни финансиски институции во надлежност на централната власт и локалната самоуправа”**.

Целта на ревизија беше да се даде одговор на прашањето **„Дали постојната структура и реализација на капиталните инвестиции во Република Северна Македонија обезбедува одржлив и инклузивен раст и подобар квалитет на живот на граѓаните?“**

Со ревизијата опфатени се ефектите од планирање и реализација на капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија и проектите за јавни инвестиции предвидени во програмските документи на Владата.

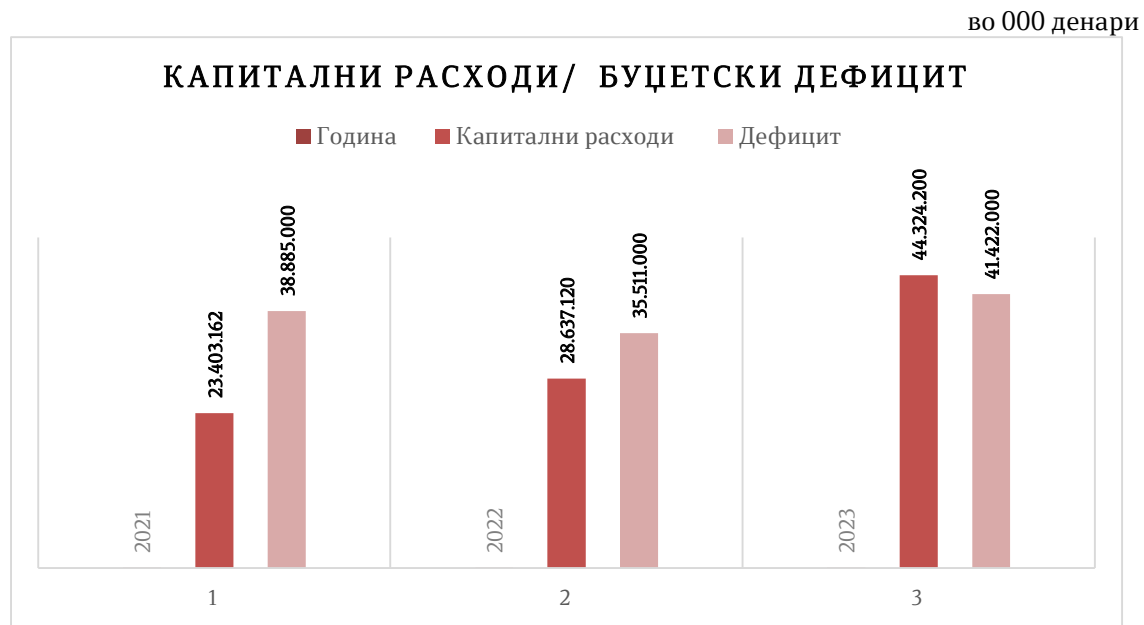
Структурата на капиталните инвестиции во Република Северна Македонија **имаат високи фискални ризици за нивната реализација** и се доведува во прашање исполнувањето на стратешката цел на Владата за остварување на одржлив и инклузивен раст и подобар квалитет на живот на граѓаните.

Со ревизијата е констатирано дека прикажаните капитални расходи во Буџетот на Република Северна Македонија **не се целосни и не даваат** јасен и објективен приказ за износот на јавните инвестиции во Република Северна Македонија.

Во Буџетот **не се прикажани** јавни инвестиции од ЈП за државни патишта кое што **не е во согласност** со најновите методологии за владина статистика и има за ефект нецелосно прикажување на капиталните инвестиции во Буџетот на Република Северна Македонија.

Ревизијата има додадена вредност преку оценка на принципот на вложените пари (value for money) за капиталните инвестиции, преку информирањето на Собранието, за начинот на управување со капиталните инвестиции, како и за изложеноста на јавните финансии на фискални ризици поврзани со алокација и трошење на јавните пари за капитални инвестиции.

Во наративниот дел од Буџетот на Република Северна Македонија за годините 2021, 2022 и 2023 година наведено е дека предложениот Буџет е во согласност со златното правило во јавните финансии според кое: „капиталните расходи се повисоки од буџетскиот дефицит, односно наведено е дека ќе се позајмува само за финансирање на инвестициски проекти“. Ова правило е остварено само во 2023 година во која реализираните капитални расходи се поголеми од вредноста на буџетскиот дефицит.



Графикон бр.1 - Сооднос на капиталните расходи и дефицитот по години  
Извор: Министерство за финансии

**Системот за управување** со јавни инвестиции **не е воспоставен**, а процесот на планирање, приоритизирање и алоцирање на средствата во Буџетот за јавни инвестиции, **не е соодветно** дефиниран со тековниот Закон за буџетите со цел алоцирање на јавни средства за најприоритетни инвестиции.

Во септември 2022 година, донесен е нов системски Закон за буџети кој ги следи трендовите и препораките на меѓународните финансиски институции.

Во тек се сеопфатни реформи на управување со јавните финансии, а во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2022-2025 предвидени се мерки за зајакнато управување со јавните инвестиции со цел подобрување на планирањето, алокацијата и реализацијата на јавните инфраструктурни проекти со постепено воведување на реформи со кои ќе се подобри ефикасноста на практиките за управување со јавни инвестиции.

Како дел од реформите во рамки на Министерството за финансии воспоставен е Секторот за управување со јавни инвестиции, а се работи на финализирање на Уредбата за управување со јавни инвестиции со упатство и Методологија.

Иако се планирани, **сеуште не се воспоставени организациони единици за поддршка на инфраструктурните проекти** во Канцеларијата на претседателот на Владата на Република Северна Македонија и за следење во Кабинетот на заменикот на претседателот на Владата на Република Северна Македонија, одговорен за економски прашања, координација на економските ресори и инвестиции.

**Не постои** надзор над целокупното портфолио на јавни инвестиции на национално ниво, поради што не се следи и не се управува со целокупниот фискален ризик во реализацијата со цел навремено преземање на корективни мерки и намалување на можностите за идни финансиски импликации.

**Системот на управување** не е единствен и целосен, односно истиот е фрагментиран по проекти и по начин на финансирање.

**Не постои** единствена база на проекти од која може да се видат јавни инвестиции и стратешки проекти кои се реализираат, нивната вредност, динамика на реализација, начинот на финансирање, видот на градба и други податоци и информации кои би служеле за процени и анализи за потребите на државата.

Од **дваесет и четири (24)** ревидирани проекти со вредност од **3,950 милијарди евра**, за **деветнаесет (19)** проекти склучени се договори за градба со вредност од **2,744 милијарди евра**, а за **пет (5)** проекти иако подготовките се започнати пред повеќе години сеуште **нема склучено** договори за градба.

За **деветнаесет (19)** проекти во вкупна вредност од **2,744 милијарди евра**, **реализирани се 941,8 милиони евра**, а од нив само **еден (1) проект** од ревидираните **е завршен**.

Од **деветнаесет (19)** проекти за кои се склучени договори, за **шест (6)** има застој поради следното:

- за **(4)** четири проекти раскинати се договорите, од кои за **(3)** три има меѓународна арбитража и побарување за штета во вкупен износ од **45,5 милиони евра**, и
- за **(2)** два проекти постои неизвесност поради изминат рок на градба, а не склучени нови анекси кон постојните договори за градба.

## Проекти од сектор животна средина

Проектот за изградба на **Пречистителна станица за отпадни води на Град Скопје** е најголема инвестиција од областа на животна средина за кој од државата обезбедени се средства во износ од **196 милиони евра**, и доделени се ЕУ средства во вредност од **69,7 милиони евра**.

Иако за овој проект се обезбедени средства, подготовката на овој проект е започната во 2007 година, а во 2014 година направена е надградба и ажурирање на студијата за изводливост за изградба на пречистителна станица за отпадни води во градот Скопје, но и **после десет години проектот не е подготвен за физичка реализација**. Управувањето со овој стратешки проект не е ефикасно, не е постигната целта за спроведувањето на законските обврски и постигнувањето на стандардите особено во делот на Директивата за одведување и пречистување на комуналните отпадни води (91/271/ЕЕС) и Директивата за вода за пиење (98/83/ЕЕС).

## Проекти во ИПА II од сектор животна средина и климатски акции и транспорт

Во **Повеќегодишната акциска програма за Република Северна Македонија за животна средина и климатски акции и транспорт во ИПА II периодот (2014-2020)** програмирани се **седум (7) големи проекти (со вредност над 10 милиони евра)** од кои (2) два проекти од областа на транспорт и (5) пет проекти од областа на животна средина.

За овие проекти со проценета вкупна вредност на **715,5 милиони евра**, со билатералните договори склучени помеѓу Европска Унија и Република Северна Македонија, доделена е финансиска помош во износ од **179,7 милиони евра**.

**После (10) десет години** од програмскиот период, започнато е со реализација на (3) три проекти кои се стопирани или имаат бавна динамика и за кои има **декларирани трошоци во вкупен износ од 29 милиони евра**.

**За (2) два од (3) три проекти** кои започнале со реализација постојат и дополнителни фискални ризици од меѓународна арбитража, односно за **Подобрување на инфраструктурата за собирање на отпадни води во Град Скопје** започната е постапка за арбитража, а за **Изградба на патна делница Градско Дреново, Коридор X-d**, постои неизвесност за целосна реализација и ризик од арбитража.

За проектот **Рехабилитација и проширување на канализациона мрежа во Кичево** има активен договор за градба кој е **потпишан во јануари 2023 година**, реализацијата на договорот официјално е **започната во март 2023 година**, **крајниот рок** за декларација на трошоците е **октомври 2024 година**, но **процентот на реализација** до денот на ревизијата изнесува изразено во проценти **2%**.

**За (4) четири проекти** програмирани по оваа програма постои голема неизвесност за реализација на проектите и ризик од губење на грант средства поради не спроведени тендерски постапки и не склучени договори и тоа:

- Изградба на пречистителна станица за отпадни води и рехабилитација и надградба на канализациона мрежа во Општина Битола;
- Изградба на пречистителна станица и проширување на канализациона мрежа во општина Тетово;
- Интегриран самоодоржлив систем за управување со отпад во Источен и Североисточен регион; и
- Изградба на нова железничка делница Крива Паланка граница со Република Бугарија како дел од Коридор VIII, фаза 3.

Од оваа програма до денот на ревизијата **откажани се 79 милиони евра ЕУ средства**, а постои голема неизвесност за искористување на останатата финансиска помош **во износ од 100,7 милиони евра** поради тоа што Програмата завршува на крајот на 2026 година.

Нискиот процент на апсорпција на средства за големи инфраструктурни проекти покажува дека постојат проблеми во административниот капацитет за управување со структурните фондови на ЕУ во однос на поглавјето 22, регионална политика, при што постојат фискални ризици по Буџетот на државата и Буџетот на општините поради губење на средства на име грантови за финансирање на проекти од областа на транспорт и животната средина.

#### Проекти од сектор транспорт

За целите за развој на транспортната мрежа меѓу ЕУ и страните на Југоисточна Европа планирани се инвестиции во патната и железничката инфраструктура кои треба да придонесат за рамномерен одржлив развој во однос на економијата, просторната интеграција, влијанието врз животната средина и социјалните аспекти, како и социјална кохезија.

#### Изградба на Коридор VIII од железничка инфраструктура кон исток

Проектите за изградба на Коридор VIII од железничка инфраструктура кон исток фаза 1 и 2 започнати се во 1996 година и сеуште не се завршени . Вредноста на овие проекти е зголемена и платени се провизии за неповлечени средства во износ од





**4,6 милиони евра** поради неисполнети услови за ефективност на заемот во период од (7) седум години, што укажува на неефикасно управување со овие стратешки проекти.

За проектот изградба на **Коридор VIII од железничка инфраструктура кон исток, фаза 3**, фазата на планирање и подготвување на проектот трае предолго и постои голем **ризик од губење на ИПА грант средствата во износ од 60,765 милиони евра** и идни фискални импликации поради потреба од обезбедување на дополнителни средства од Буџетот на државата. Во исто време нагласуваме дека вредноста на проектот е зголемена од првично планираната. Според билатералниот договор склучен помеѓу Европска Унија и Република Северна Македонија истата е **340 милиони евра**, додека до денот на ревизијата вредноста е **зголемена и проценета на 560 милиони евра**, што претставува зголемување во износ од **220 милиони евра**.

#### Проект за изградбата на Автопат 2 патна делница Кичево Охрид



За проект за изградбата на Автопат 2 патна делница Кичево Охрид **вредноста на договорот за градба со анекс бр.3 е проценета на 589 милиони евра**, а првичната вредност изнесува **411 милиони евра**.

Проектот и после **10 години не е завршен**, а **финансиската реализација изнесува 466,4 милиони евра**. Рокот за завршување на проектот е **изминат на 31.12.2023 година**, и постои голема неизвесност од настанување на

високи правни и финансиски ризици поврзани со текот на овој проект.

Во април 2024 година донесен е Закон за дополнување на Законот за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патна делница Миладиновци-Штип и патна делница Кичево-Охрид <sup>1</sup>, согласно кој ќе се склучи Анекс бр. 6 кон Договорот за изградба на автопат, делница Кичево-Охрид со краен рок за градба 31.12.2026 година.

Проектот втора делница ТЕН-Т Проект за автопат од Скопје до граница со Косово не е започнат, истиот се планира повеќе години, а проценетата вредност од **112 милиони евра е зголемена на 198 милиони евра за 10,5 км автопат**.

<sup>1</sup> Службен весник на РСМ бр.76/24

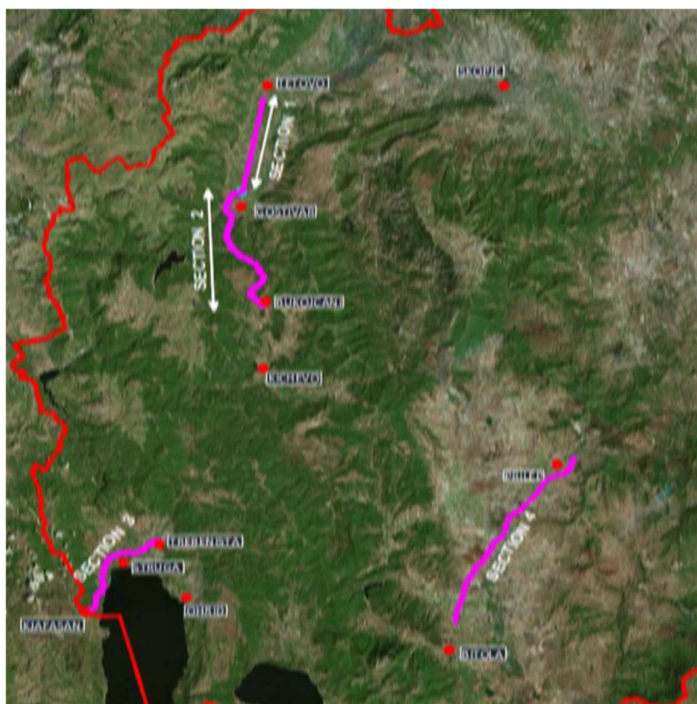
## Изградба на инфраструктурен Коридор 8 и Коридор 10д

За изградба на инфраструктурен **Коридор 8 и Коридор 10д** во должина од **108 км** и со проценета вредност во износ од **1,319 милијарда евра** донесен е специјален Закон со кој се уредени условите и начинот за градба.

Со **компаративна анализа за цената на изградба** на Коридор 8 и 10д се ревизијата се утврди дека во петгодишниот план на Транспортната заедница од април 2022 година **индикативната вредност** наведена за планираните делници изнесува **585 милиони евра или 475 милиони евра** без делницата Букојчани- Кичево.

**Индикативната вредност** на оваа градба **според cost benefit анализата/физибилити студијата**<sup>2</sup> изработена од Градежниот факултет од декември 2022 година, **изнесува 1.275 милиони евра**. Цената на проценетата вредност во договорот е во рамките на cost benefit анализата.

Бидејќи согласно донесениот посебен Закон за овој проект не се спроведува јавна набавка, а согласно начинот на градба не е однапред подготвена техничка спецификација на ниво на основен проект, како и поради специфична метода на брза градба која досега не била применета, со ревизијата не може да се потврди утврдената вредност за овој проект.



Иако станува збор за проект од ТЕН-Т инфраструктура, Транс европските коридори поради избраниот начин на финансирање преку Буџетот дефиниран со посебен Закон, а не со заеми од официјални кредитори, за истиот не е побарано користење на инвестициски грант.

За градбата се применува модифициран црвен FIDIC, нема основен проект поради што и проценетата вредноста на проектот е неизвесна.

**Заклучно со декември 2023 година само 0,12% од трошоци се однесуваат за градба што покажува отстапување од планираната динамика за градба.**

<sup>2</sup> Консултативна стручна анализа, мислење за оправданост/исплатливост за изградба на Коридор VIII Коридор X d

## Проекти од сектор здравство



Проектите од областа на здравството, изградба на **Клинички Центар Скопје**, и изградба на **Регионална Болница Штип** се откажани поради раскинати договори за заем и договори за градба.

Поради откажување на овие проекти за кои имало склучени договори во февруари 2016 за изградба на Регионална Болница во Штип и во мај 2017 година за изградба на Клинички Центар Скопје има високи фискални ризици врз јавните финансии.

Заради раскинување на договорот за изградба на **Клинички Центар Скопје** и откажување на проектот во текот на 2022 и 2023 година покрената е арбитража со побарувања во износ од **23,5 милиони евра** од конзорциумот на изведувачите, а поради раскинување на договорот за изградба на **Регионална болница во Штип**, проект од големо значење на граѓаните во јануари 2024 година покрената е арбитража од изведувачот со побарувања во износ од **22 милиони евра**.

Оваа состојба има за ефект не остварување на стратешките цели определени со националната здравствена стратегија поради откажана изградба на стратешки проекти во терцијалното здравство кое што влијае на квалитетот на животот на граѓаните.

Изградба на нов **здравствен објект во Кичево** е започната **пред повеќе од 25 години**. Градбата во текот на 2014 и 2020 година е повторно активирана. **Проценетата вредност** на проектот изнесува **16 милиони евра**, но поради **слаба динамика** на реализација на договорот со изведувачот **во втората половина во 2023 година договорот е раскинат**.

## Проекти од сектор водостопанство

Изградбата на три капитални проекти во водостопанството не е завршена иако е започната активност за реализација на проектите во октомври 2015 година, односно декември 2016 година.

За трите проекти **Брана Конско, Гевгелија, Брана Речани на Оризарска река, Кочани и ХМС Равен – Речица, Полог** со вкупна договорна вредност од **91 милион евра**, не биле создадени услови за почеток за градба, спроведена е постапка за јавна набавка на работи и склучен е договор за изведување на градежни работи.

Договорите се склучени иако за инфраструктурните градби немало одобрение за градба, не била решена експропријацијата, како и имало потреба од дополнително проектирање поради што **и после (7) седум години од склучените договори не се завршени градбите**.

Со извршената ревизија дадени се препораки кои се насочени до надлежните органи во насока на отстранување на утврдените состојби, воспоставување на потребниот систем за управување со јавните финансии завршување на капиталните инвестиции и обезбедување на одржлив и инклузивен раст и подобар квалитет на живот на граѓаните.



За наведениот извештај подготвен е и посебен извештај кој согласно одредбите на Законот за класифицирани информации е класифициран со степен на „Доверливо“.

**Прес контакт:**

Албиона Мустафа Мухацири +389 72228 203 [albiona.mustafa@dzr.gov.mk](mailto:albiona.mustafa@dzr.gov.mk)

Мијалче Дургутов +389 70 358 486 [mijalce.durgutov@dzr.gov.mk](mailto:mijalce.durgutov@dzr.gov.mk)

Мартин Дувњак +389 75 268 517 [martin.duvnjak@dzr.gov.mk](mailto:martin.duvnjak@dzr.gov.mk)