ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

„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"

02 2023 00 06
Скопје, мај 2024 година

С О Д Р Ж И Н А

Опис	Страна

Список на кратенки 1

Поимник 2

РЕЗИМЕ 1

1. ВОВЕД 7

1.1. Основ и причини за извршување на ревизијата 7

1.2. Предмет на ревизија 9

1.3. Законска регулатива 11

1.4. Институционална рамка 14

1.5. Финансирање на дејноста 15

2. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈАТА 17

2.1. Цели на ревизијата 17

2.2. Ревизорски прашања 18

2.3. Опфат на ревизијата 18

2.4. Критериуми за ревизија 19

2.5. Методологија на ревизијата 19

3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ 21

3.1. Систем на планирање и извршување на капиталните расходи во Буџетот 21

3.1.1. Планирање, презентација и реализација на капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија 21

3.1.2. Процес на планирање, одредување на приоритети и селекција на проектите со цел соодветна алокација на средства за капитални расходи во Буџетот на Република Северна Македонија 29

3.1.3. Мерки за планирање и навремена реализација на капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија 36

3.2. Систем на управување со јавни инвестиции за стратешките проекти на Република Северна Македонија 39

3.2.1. Јавните инвестиции по сектори и поединечни стратешки проекти 43

3.2.2. Изградба на инфраструктурен патен Коридор 8 и Коридор 10д 100

4. ЗАКЛУЧОК 108

5. ПРЕПОРАКИ 110

ПРИЛОГ 1 Критериуми и индикатори за оценка
ПРИЛОГ 2 Индикативна вредност на ревидирани проекти
ПРИЛОГ 3 Склучени договори за градба и реализација за ревидираните проекти
ПРИЛОГ 4 Преглед на проекти кои се во застој – раскинати договори и арбитража, неизвесност поради незавршен рок
ПРИЛОГ 5 Преглед на големи проекти во Сектор Транспорт и Сектор Животна средина и климатски акции ИПА II
ПРИЛОГ 6 Компаративна анализа на цена на изградба на Коридор 8 и Коридор 10 д
ПРИЛОГ 7 Приложени фотографии од теренски увид на акцелератор
ПРИЛОГ 8 Забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор
ПРИЛОГ 9 Одговор на забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор

Список на кратенки

БДП	Бруто домашен производ
БЈН	Биро за јавни набавки
Влада	Влада на Република Северна Македонија
ЕК	Европска Комисија
ЕУ	Европска Унија
ЕБОР	Европска банка за обнова и развој
ЕИБ	Европска инвестициона банка
ЕИП	Единица за имплементација на проект
ИПА II	Инструмент за претпристапна помош 2014-2020 година
ЈП	Јавно претпријатие
ЈП ЖРСМ Инфраструктура	Јавно претпријатие за железничка инфраструктура Железници на Република Северна Македонија – Скопје
КАПЕФ	Механизам за ефикасност на капиталните трошоци
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МТВ	Министерство за транспорт и врски
НАТО	Северноатлантски договорна организација
ОДР	Овластен државен ревизор
СЕП	Секретаријат за европски прашања
СИГМА	SIGMA-Support for Improvement in Governance and Management - Поддршка во подобрување на управувањето и раководењето (здружена иницијатива на ОЕЦД и ЕУ)
Собрание	Собрание на Република Северна Македонија
УЈФ	Управување со јавни финансии
ЦФСД	Секторот за централно финансирање и склучување договори
CAPEX	Capital expenditures - Капитални трошоци
DAB	Dispute Adjudication Board– Одборот за разрешување на спорови
DG NEAR	European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations, Генерален директорат на Европската Комисија за соседство и преговори за проширување
FIDIC	Меѓународната федерација на инженери-консултанти
Value for money	Вредност на вложените пари
Delivery Unit	Единицата за координација на инфраструктурни проекти
PIU	Project implementation unit -Единици за спроведување проекти
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (предности, слабости, можности, предизвици).
OPEX	Operating expenditures – оперативни трошоци
PRAG	Практичен прирачник за процедурите за спроведување на помошта од Европската Унија
WBIF	Western Balkan Investment Framework - Инвестициска рамка за Западен Балкан

Поимник

ГАП анализа	Процес што институциите го користат за да ги споредат нивните моментални перформанси со нивните посакувани, очекувани перформанси.
Дефиниција за стратешки инвестиционен проект	**Стратешки инвестиционен проект** е проект кој исполнува една или повеќе цели од членот 2 од **Законот за стратешки инвестиции во Република Северна Македонија**, а со кој се врши реализација на инвестиција во висина од најмалку 100 милиони евра на територија на најмалку две или повеќе општини, најмалку 50 милиони евра во општините со седиште во град, општините во градот Скопје и градот Скопје и најмалку 30 милиони евра во општини со седиште во село. По исклучок од ставот 1 на овој член, за стратешки инвестициони проекти се сметаат и проектите реализирани во рамките на договори меѓу држави, проекти кои се спроведени и финансирани во соработка со Европската Унија, Министерскиот Совет на енергетска заедница, (PECI – Project of Energy Community Interest; PMI – Project of Mutual Interest; PCI – Project of Common Interest) како и оние со меѓународни финансиски институции, каде носител на инвестицијата е орган на државна управа, јавни претпријатија основани од државата или општините, како и трговски друштва кои се во целосна или во сопственост на државата и на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и други правни лица чиј основач е Република Северна Македонија или општините.
Инвестиции (CFCF[1]), OECD	Бруто формирањето на фиксен капитал (GFCF), исто така наречено „инвестиција", се дефинира како стекнување на произведени средства (вклучувајќи купување на половни средства), вклучувајќи го и производството на такви средства од производителите за нивна употреба, минус отуѓувањето. Релевантните средства се однесуваат на средства кои се наменети за употреба во производството на други стоки и услуги за период подолг од една година. Терминот „произведени средства" значи дека се вклучени само оние средства кои настанале како резултат на производствен процес. [2]
КАПЕФ механизам	Механизам за ефикасност на капиталните трошоци
Капитални расходи[3]	Капиталните расходи или капитални инвестиции, се расходите на буџетските корисници наменети за трајни добра како патишта, училишта, болници, водоводи, студентски домови, спортски објекти, апарати за здравството, опрема хардвер, софтвер итн. Нивната реализација е важна бидејќи креираат подобри услуги за граѓаните и придонесуваат за развој на економијата.
Јавна економска инфраструктура	Инфраструктура што промовира економска активност како што се патишта, автопати, железнички пруги, аеродроми, системи за производство и снабдување со енергија, телекомуникации, водоснабдување и канализација
Јавна општествена инфраструктура	Физички објекти и простор каде заедницата може да има пристап до социјалните и други општествени услуги, вклучувајќи здравствена заштита (здравствени домови, клиники и болници), образование и обука (училишта и универзитети), социјално домување, јавна безбедност и правда (полиција).

[1] Gross fixed capital formation
[2] https://data.oecd.org/gdp/investment-gfcf.htm
[3] https://kapitalni-rashodi.finance.gov.mk

Фискални принципи и принцип на претпазливо управување со фискални ризици	Освен што треба да дејствува Владата во согласност со Буџетските принципи утврдени во член 3 од новиот Закон за Буџети треба да ги оствари целите на политиката во согласност со општите принципи на одговорно фискално управување : - принцип на одржливост на јавните финансии, - принцип на стабилен даночен систем, - принцип на претпазливо управување со фискални ризици, - меѓугенерациска одговорност. Принцип на претпазливо управување со фискални ризици кои произлегуваат од: макроекономски шокови, гаранции дадени од државата и општините, сопственост на јавните претпријатија и други јавни корпорации основани од државата и општините или во кои државата и општините е доминантен сопственик, јавно приватно партнерство и друго.
План на програми за развој	Среднорочен приказ на програми кои се наменети за развојни инвестиции (тековен Закон за буџети)
Проект	Збир на меѓусебно поврзани задачи со јасно дефинирани цели што треба да се извршат во одреден период и во рамки на планираните расходи и други одливи;
Проект за јавна инвестиција	Планирање, дефинирање, буџетирање, склучување договори, следење и завршување на инвестициите во јавна економска и општествена инфраструктура
Сектор Држава	Национална класификација на институционалните сектори, С.13 Држава, С.1311 Централна влада, С.1313 Локална самоуправа, С.1314 Фондови за социјално осигурување.
Стратешки инвестиционен проект е приватен, јавно-приватен стратешки инвестиционен проект или целосно јавен проект кој ги исполнува критериумите утврдени со **Законот за стратешки инвестиции во Република Северна Македонија**;	**Приватен стратешки инвестиционен проект** е проект кој се финансира со инвестирање од страна на домашни или странски правни лица; **Јавно-приватен стратешки инвестиционен проект** е проект реализиран по модел на јавно-приватно партнерство во согласност со прописите за јавно-приватно партнерство; **Јавен стратешки инвестиционен проект е проект чиј што носител е орган на државна управа,** јавни претпријатија основани од државата или општините, како и трговски друштва кои се во целосна или во доминантна сопственост на државата и на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и други правни лица чиј основач е Република Северна Македонија или општините;
Транспортна заедница	Транспортната заедница е основана во октомври 2017 година со Договор за основање на Транспортна заедница CELEX_22017A1027(01). Целта на договорот е создавање на Транспортна заедница во областа на патниот, железничкиот, внатрешниот воден и поморски транспорт, како и развој на трансевропска мрежа меѓу Европска Унија и страните од Југоисточна Европа (Транспортна заедница)
ТЕН – Т мрежа	Транспортна мрежа за завршување на ТЕН-Т главната и сеопфатна транспортна мрежа (патна и железничка) во Западен Балкан

Број: 37-364/14
Дата: 14.05.2024

РЕЗИМЕ

Ревизијата 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" како ревизија на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2023 година. Истата е спроведена во соработка со СИГМА[4].

Со ревизијата го опфативме периодот од 2021 до 2023 година, при што беше опфатен период пред и период по завршување на ревизијата, до денот на изготвување на овој извештај.

Основната цел на ревизијата е 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? " и да се дадат препораки за подобрување на утврдените состојби во управувањето со јавните инвестиции за стратешки проекти, препораки за планирање, приоретизирање и соодветна алокација на средства за јавни инвестиции, како и препораки за правилно и навремено управување со фискалните ризици на кои се подложни јавните инвестиции.

За да одговориме на главното ревизорско прашање утврдивме и две специфични прашања:

- Дали капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија се правилно планирани, презентирани и со навремена реализација?
- Дали правилното и навремено управување со фискалните ризици поврзани со имплементацијата на стратешките проекти овозможува навремена и квалитетна реализација во рамките на планираните средства?

За потребите на ревизијата обезбедивме податоци од Владата, Министерството за финансии, линиските министерства од областа на транспорт, животна средина, здравство и земјоделие, како и од ЈП за државни патишта и ЈП Водовод и канализација – Скопје.

[4] SIGMA-Support for Improvement in Governance and Management - Поддршка во подобрување на управувањето и раководењето (здружена иницијатива на ОЕЦД и ЕУ)

Со ревизијата беа опфатени капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија и јавните инвестиции за периодот 2021-2023 година.

Главната цел на политиката за подобрување на структурата и реализацијата на капиталните расходи определена во Планот за фискална одржливост и поддршка на економскиот раст: политики, препораки, мерки и индикатори за 2022 година[5] и за 2023 година[6] е зголемување на потенцијалот за раст на домашната економија, зголемување на конкурентноста, привлекување и поттикнување на инвестиции преку зголемување на нивото, квалитетот и динамиката на реализација на капиталните расходи.

Со Буџетот на Република Северна Македонија за 2022година[7] и 2023 година[8], покрај определбата за фискална консолидација и заштеди, планирано е да се продолжи со поддршката на економијата преку инвестиции во инфраструктурни проекти, редизајнирање на структурата на јавните финансии преку зголемување на учеството на капиталните расходи, како и зајакнување на транспарентноста и отчетноста.

Во тек се сеопфатни реформи на управување со јавните финансии, а во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2022-2025 еден од главните приоритети е зајакнување на системот за управувањето со јавните инвестиции.

Со спроведената ревизија и применетата ревизорска методологија и прибраните ревизорски докази стекнавме разумно уверување дека:

- Структурата и реализацијата на капиталните инвестиции во Република Северна Македонија не придонесуваат за подобар квалитет на живот, постојат 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.
- Постојниот систем на презентирање на капитални расходи не придонесува за точно, целосно и јасно прикажување на сите капитални расходи на ниво на државата.

[5]https://finance.gov.mk/wcontent/uploads/2021/10/%D0%A4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0.pdf

[6] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2023/10/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D1%84%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B4%D1%80%D1%88%D0%BA%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%BE%D1%82-%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82-2023.pdf

[7] Службен весник на Република Северна Македонија бр. 287/21 и бр.164/22

[8] Службен весник на Република Северна Македонија бр.282/22

- Системот за управување со јавни инвестиции не е воспоставен, а процесот на планирање, приоретизирање 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.
- 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 јавните инвестиции и стратешките 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.

Ревизорските активности беа насочени кон утврдени ризици во две области при што се утврдени следните состојби:

Систем на планирање и реализација на капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија

Прикажаните капитални расходи не се сеопфатни и не даваат јасен и објективен приказ за износот на јавните инвестиции во Република Северна Македонија.

Поради непостоење на соодветна постапка за планирање, одредување на приоритети, селекција и избор на проекти определена со Законот за буџетите, се алоцираат средства за капитални расходи во Буџетот на Република Северна Македонија без доволно податоци и анализи и не може да се потврди дали е извршена соодветна алокација на средства од Буџетот за јавни инвестиции со цел постигнување на стратешките приоритети на Владата на Република Северна Македонија.

Утврдивме дека употребата на КАПЕФ механизмот има ограничено влијание врз навременото трошење на капиталните расходи.

Управување со јавните инвестиции за стратешките проекти на Република Северна Македонија

Не е дизајнирана системска сеопфатна правна и институционална рамка за управување со јавни инвестиции.

Од (24) дваесет и четири ревидирани проекти, за (19)деветнаесет проекти склучени се договори за градба, а за (5) пет проекти иако подготовките се започнати пред повеќе години сеуште нема склучено договори за градба.

Вредноста на склучените договори за (19) деветнаесет проекти е во вкупна вредност од 2.744 милиони евра, а реализација е во вредност од 941,8 милиони евра. Само (1) еден проект од ревидираните е завршен.

Од деветнаесет (19) проекти 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.

За најголем дел од ревидираните проектите, склучените договори за градба се согласно условите на црвен FIDIC каде обврската за пристап до локацијата и проектирањето е обврска на инвеститорот.

Нагласуваме дека доколку се започне со проект по FIDIC услови за градба, а не се исполнети условите за обезбедување на пристап до локација со решена експропријација, како и соодветна проектна документација, проектот ќе биде изложен на фискален ризик од правен и финансиски аспект, и често има и голема неизвесност за текот на реализација на истиот.

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.

За проект за изградбата на Автопат 2 патна делница Кичево Охрид вредноста на договорот за градба е 589 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.

Ревизијата нагласува дека во април 2024 година донесен е Законот за дополнување на Законот за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патна делница Миладиновци - Штип и патна деница Кичево - Охрид[9] согласно кој ќе се склучи Анекс бр.6 за изградба на патна делница Кичево - Охрид со дефиниран рок за изградба до 31.12.2026 година.

Во текот на ревизијата утврдивме дека за (3) три проекти има покренато арбитража поради раскинати договори по FIDIC и тоа за:

- (2) два проекти од областа на здравството и тоа: изградба на Клинички Центар Скопје, и изградба на Регионална Болница Штип ,
- ИПА проект за Подобрување на инфраструктурата за собирање на отпадни води во Град Скопје.

Од вкупно (7) седум големи проекти во сектор транспорт и животна средина програмирани во ИПА II со проценета вкупна вредност на 715,5 милиони евра за кои согласно билатералните договори е доделена финансиска помош од 179,7 милиони евра, после 10 години од програмскиот период 2014-2020, започнато е со реализација на (3) три проекти за кои се декларирани трошоци во вкупен износ од 29 милиони евра или 16,12% од помошта која е дадена на располагање на Република Северна Македонија од инструментот ИПА II. Од оваа програма откажани се 79 милиони евра ЕУ средства, а постои голема неизвесност за искористување на останатата финансиска помош поради тоа што Програмата завршува на крајот на 2026 година.

За изградба на инфраструктурен Коридор 8 и Коридор 10д во должина од 108 км и со проценета вредност во износ од 1.319 милиони евра донесен е посебен Закон со кој се уредени условите и начинот за градба. Со компаративна анализа за цената на изградба на Коридор 8 и 10д утврдивме дека во петгодишниот план на Транспортната заедница од април 2022 индикативната вредност наведена за овие делници изнесува 585 милиони евра или 475 милиони евра без делницата Букојчани-Кичево, додека индикативната вредност на градбата според cost benefit анализата/Консултативна стручна анализа, мислење за оправданост/исплатливост за изградба на Коридор VIII и Коридор Xd изработена на 27 декември 2022 година од Градежен факултет 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 не може да ја потврдиме утврдената вредност за овој проект.

[9] Сл.весник на РСМ бр.76/24

Наведениот проект планирано е да биде целосно финансиран од Буџетот на Република Северна Македонија. 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.

Постои неизвесност во финансирањето поради отсуство на повеќегодишно буџетирање за стратешки проекти и отсуство на проектно финансирање. Заклучно со декември 2023 година само 0,12% од направените и платени трошоци се однесуваат за градба што покажува отстапување од планираната динамика за градба.

За надминување на наведените состојби дадовме препораки со цел преземање на мерки и активности од надлежните институции, а во функција на ефикасно управување со јавните инвестиции со цел завршување на стратешките проекти, и остварување на позитивни ефекти во економијата, а со тоа и подобрување на квалитетот на животот на граѓаните.

Од страна на одговорните лица на Министерство за транспорт и врски, ЈП за државни патишта, Министерство за финансии и Министерство за здравство добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

Забелешките се разгледани при што е оценето дека за најголем дел од истите не е доставена дополнителна документација и не содржат докази за измена на утврдените состојби. Од овие причини истите не се прифатени.

Три забелешки се прифатени поради настанати техничка грешка и дополнително доставена документација.

За утврдените состојби во дел од наодите дадените образложенија се разгледани и извршено е појаснување заради допрецизирање на текстот и утврдените состојби во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

Дел од забелешките претставуваат известување за преземени мерки и активности кои се соодветно обелоденети во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

1. ВОВЕД

1.1. Основ и причини за извршување на ревизијата

Согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2023 година планирана и спроведена е ревизија 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 централна власт и локалната самоуправа“.

Ревизијата на успешност се спроведе со помош на СИГМА како ревизија за вредноста на парите („value for money“[10]) чија цел е да се оценат ефектите од вложените пари.
Темата за ревизија е значајна поради ефектот кој го имаат капиталните инвестиции во подигнувањето на квалитетот на живот на граѓаните и во економскиот раст и развој на државата.

Во Програмата за реформа на управување со јавните финансии 2022-2025, донесена од страна на Владата на Република Северна Македонија една од главните стратешки цели е подобрувањето на структурата на капиталните расходи со цел обезбедување на економски раст.

Со Програмата за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022-2024 година[11] клучна цел на економската политика претставува креирање на забрзан и одржлив раст на економијата и пораст на БДП со забрзување на стапките на економски раст на среден рок од 2,5 %, на 5% просечен раст, притоа одржување на фискалната стабилност преку мобилизирање на капитал од приватниот сектор како дополнување на финансиските средства од Буџетот и задолжувања.

Во Програмата на Владата нотирано е дека темелот на сите економски политики е остварување на високи и континуирани стапки на економски раст, базирани на солидно воспоставената основа со очекувања за зголемувањето на обемот и имплементацијата на домашни и странски инвестиции, инвестиции во јавни и приватни проекти, како и значајно зголемување на ефикасноста во реализацијата на капиталните инвестиции (КАПЕФ механизам).

Во Фискална Стратегија на Република Северна Македонија која се ажурира секоја година за период од пет години е наведено дека „со фискалната политика на среден рок се предвидува етапна фискална консолидација, а од суштинско значење е учеството на капиталните расходи со над 5% во БДП на годишно ниво, преку кои би се генерирал економски раст и развој“.

[10] Вредност на вложените пари
[11] https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2022-2024/programa_na_vladata_2022-2024.pdf

Во оваа стратегија е дефинирана определбата расходите да бидат во функција на остварување на стратешките приоритети, забрзување на економскиот раст, приоритетот за интегративните процеси на Република Северна Македонија во ЕУ и обврските кои произлегуваат од членството на државата во НАТО.

Според информациите наведени во Буџетот на Република Северна Македонија за 2022 и 2023 година, економските политики и мерки на Владата на Република Северна Македонија предвидени во Планот за фискална одржливост и поддршка на економскиот раст, Планот за јавни инвестиции и Планот за забрзан економски раст како генерална рамка, претставуваат основа за зголемување на потенцијалот за раст и остварување на повисоки стапки на раст на среден рок, односно удвојување на економскиот раст.

Главната цел на политиката за подобрување на структурата и реализацијата на капиталните расходи определена во Планот за фискална одржливост и поддршка на економскиот раст: политики, препораки, мерки и индикатори за 2022[12] и за 2023 година [13] е зголемување на потенцијалот за раст на домашната економија, зголемување на конкурентноста, привлекување и поттикнување на инвестиции преку зголемување на нивото, квалитетот и динамиката на реализација на капиталните расходи.

Темата на ревизијата е поврзана и со остварување на целите за одржлив развој како една од приоритетните цели на Државниот завод за ревизија согласно Стратешкиот план за ревизија за период 2021-2023 година. Имено, ревизијата е поврзана со:

Цел 3 – Добро здравје и благосостојба, која се однесува на обезбедување на здрав живот за сите возрасти.

Цел 6 – Чиста вода и санитарни услови, која се однесува на обезбедување на пристап до одрживо управување со вода и санитарни услови за сите.

Цел 8 – Достоинствено вработување и економски раст, која се однесува на промовирање на инклузивен и одржлив економски раст, вработување и пристојна работа за сите.

---

[12] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/10/%D0%A4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0.pdf

[13] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2023/10/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%B7%D0%B0- %D1%84%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B4%D1%80%D1%88%D0%BA%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%BE%D1%82-%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82-2023.pdf

Цел 9 – Иновативност и добра инфраструктура, која се однесува на изградба на прилагодлива инфраструктура, промовирање на одржлива индустријализација и поттикнување на иновации.

Цел 11 - Градови и населби што се инклузивни, безбедни, отпорни и одржливи - Да ги направиме градовите и домовите инклузивни, сигурни и одржливи.

Цел 17 – Партнерство за одржлив развој, која се однесува на зајакнување на средства за спроведување и ревитализација на глобалното партнерство за одржлив развој.

1.2. Предмет на ревизија

Капиталните расходи или капитални инвестиции, се расходите на буџетските корисници наменети за финансирање во трајни добра како што се: патишта и железници, училишта, болници, водоводи, студентски домови, спортски објекти, набавка на опрема, хардвер, софтвер итн.

Согласно податоците наведени во Планот за фискална одржливост и поддршка на економскиот раст: политики, препораки, мерки и индикатори за 2023 година[14], капиталните расходи во периодот 2015-2022 година имаат просек од 8,4% од вкупните расходи, односно 2,8% од БДП, а извршувањето на капиталните расходи било значително пониско од планираното, со потфрлање од 20% во просек.

Со Буџетот на Република Северна Македонија за 2022[15] и 2023[16] година, покрај определбата за фискална консолидација и заштеди, планирано е да се продолжи со поддршката на економијата преку инвестиции во инфраструктурни проекти, редизајнирање на структурата на јавните финансии преку зголемување на учеството на капиталните расходи, како и зајакнување на транспарентноста и отчетноста.

Предложениот Буџетот на Република Северна Македонија за 2022 година и за 2023 година е планиран во согласност со „златното правило“ за јавните финансии според кое: капиталните расходи се повисоки од буџетскиот дефицит, односно наведено е дека ќе се позајмува само за финансирање на инвестициски проекти. Исто така, планирано е дека реализацијата на Буџетот ќе се раководи според принципот на вредноста на вложените пари („value for money“), при што ќе се внимава парите на

[14] План за фискална одржливост одржливост и поддршка на економскиот раст: политики, препораки, мерки и индикатори за 2022 и План за забрзан економски раст 2022-2026.
[15] Службен весник на Република Северна Македонија бр. 287/21 и бр.164/22
[16] Службен весник на Република Северна Македонија бр.282/22

граѓаните да се користат таму каде даваат најголем ефект во остварување на целите за повисок квалитет на животот на граѓаните.

За генерирање на економскиот раст преку трошењето на јавните пари неопходно е капиталните инвестиции да се управуваат правилно. Навремената реализација на капиталните инвестиции е значајна бидејќи придонесува за подобрување на услугите кон граѓаните и има позитивно влијание на развојот на економијата на државата.
Од страна на ММФ во јануари 2020 година спроведена е Проценка за управување со јавни инвестиции (ПИМА) со цел да се процени ефикасноста на практиките во управувањето со јавни инвестиции и да се дадат препораки за подобрување на системот за управување со јавни инвестиции, како активност во Програмата за реформа на јавните финансии 2018-2021 година[17].

По извршената проценка утврдени се слабости во различни аспекти на управувањето со јавните инвестиции и дадени се препораки за кои од страна на Владата усвоен е Акцискиот план за спроведување на препораките[18] (ПИМ акциски план).

Акцискиот план предвидува мерки за зајакнување на рамката за управување со јавните инвестиции преку интегрирање на процесите за управувањето со јавните инвестиции, така што инфраструктурните проекти ќе се избираат врз основа на резултатите кои треба да се постигнат, а не според начинот на кој се финансираат.

Дел од препораките за подобрување на системот за управување со јавните инвестиции се интегрирани во новиот Закон за буџети и правната и регулаторна рамка за јавно приватно партнерство, кои треба да ја поддржат улогата на Министерството за финансии како чувар на јавните финансии во текот на циклусот за јавни инвестиции.

Новиот Закон за буџети треба да овозможи подобра поддршка во управувањето со јавните инвестиции преку конкретни одредби за:

- стратешко планирање[19],
- фискална стратегија со период од пет години[20],
- среднорочни приоритети и процедури за селекција на нови проекти[21] и
- повеќегодишен проектен буџет[22] .

[17] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/PFM-Reform-Programme__MK-DEC-2017_final-VLADA.pdf
[18] Нацрт записник на дваесет и шеста седница на Влада на Република Северна Македонија, одржана на 7 декември 2020 година
[19] член 13
[20] член 17 и 18
[21] член 20
[22] член 25

Во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии за период 2022 – 2025 година[23] планирано е постепено воведување на реформи со кои ќе се подобри ефикасноста во управување со јавни инвестиции, што треба да придонесе кон:

⇒ поголема усогласеност на буџетските алокации со инвестициски приоритети на Владата;
⇒ подобрување на сеопфатноста на буџетската документација, со цел таа да ги вклучува сите јавни расходи за капитални инвестиции и информации за финансиските потреби на тековните и новите проекти; и
⇒ зајакнување на централниот надзор на целокупното портфолио на јавни инвестиции на национално ниво, вклучувајќи следење и управување со целокупниот ризик во реализацијата.

1.3. Законска регулатива

Капиталните расходи за капитални инвестиции и други прашања од значење за предметот на ревизија се уредени со повеќе законски, подзаконски и други акти, а најзначајните се дадени како што следува:

⇒ **Правна рамка за капитални инвестиции**
- Закон за Владата на Република Македонија[24] ;
- Закон за стратешки инвестиции во Република Северна Македонија[25] ;
- Одлука за формирање на Национален инвестициски комитет, донесена од Владата на Република Македонија [26] ;
- Закон за буџетите[27];
- Закон за буџети[28], со целосна примена од 2025;
- Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021 година[29];
- Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2022 година[30];
- Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2023 година[31];

[23]https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/10/%D0%9F%D0%A4%D0%9C-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-2022-2025-MK-Struktuirana-za-Vlada-1.pdf
[24] Службен весник на Република Македонија бр.59/00,12/03,55/05,37/06,115/07,19/08,82/08,10/10,51/11,15/13,139/14,196/15,142/16,140/18 и Службен весник на Република Северна Македонија бр.98/19
[25] Службен весник на Република Северна Македонија бр. 14/20
[26] Бр.42-7457/1 од 14.07.2015 година
[27] Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08 ,103/08,156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16 и Службен весник на Република Северна Македонија бр.151/21
[28] Службен весник на Република Македонија бр. 203/22
[29] Службен весник на Република Македонија бр.307/20 и бр.171/21
[30] Службен весник на Република Северна Македонија.287/21 и бр.164
[31] Службен весник на Република Северна Македонија бр.282/22

- Закон за утврдување јавен интерес и именување стратешки партнер за спроведување на проектот за изградба на инфраструктурен Коридор 8 (дел: Тетово Гостивар Букојчани и Проектот за Требеништа Струга Автопат Ќафасан) и Коридор 10д (делница на автопат Прилеп Битола) во Република Северна Македонија[32];
- Закон за ратификација на Рамковна спогодба меѓу Република Македонија застапувана од Владата на Република Македонија и Европската Комисија за постапките за спроведување на финансиска помош од Унијата за РМ во рамките на спроведување на помошта според Инструментот за претпристапна помош (ИПА II)[33] ;
- Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките на системот на индиректно управување со ИПА II[34] ; и
- посебни закони за задолжување на Република Македонија и Република Северна Македонија и издадени гаранции на Република Македонија и Република Северна Македонија за склучување на Договор за заем кај странски заемодавачи за финансирање на проекти.

⇒ Стратешка рамка за капитални инвестиции

- Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022-2024 година[35];
- Одлука за утврдување стратешки приоритети на Владата на Република Северна Македонија во 2021 година[36] ;
- Одлука за утврдување стратешки приоритети на Владата на Република Северна Македонија во 2022 година[37] ;
- Одлука за утврдување стратешки приоритети на Владата на Република Северна Македонија во 2023 година[38];
- Одлука за утврдување стратешки приоритети на Владата на Република Северна Македонија во 2024 година[39];

[32] Службен весник на Република Северна Македонија бр.163/2021,169/22 и 111/23
[33] Службен весник на Република бр.99/2015
[34] Службен весник на Република Македонија бр.54/2016 и Сл. весник на РСМ бр.90/2021
[35] https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2022-2024/programa_na_vladata_2022-2024.pdf
[36] Службен весник на Република Северна Македонија бр.243/20
[37] Службен весник на Република Северна Македонија бр.97/21
[38] Службен весник на Република Северна Македонија бр.122/22
[39] Службен весник на Република Северна Македонија бр. 103/23

- Фискална Стратегија на Република Северна Македонија за период 2021-2025[40], 2022-2026[41], 2023-2027[42], 2024-2028 година[43];
- Буџет на Република Северна Македонија за 2021 година[44];
- Измена и дополнување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021 година (ребаланс)[45];
- Одлуки за прераспределба на средства помеѓу буџетските корисници на централната власт и помеѓу фондовите [46];
- Завршна сметка на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021 година[47];
- Буџет на Република Северна Македонија за 2022 година[48];
- Измена и дополнување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2022 година[49];
- Одлуки за прераспределба на средства помеѓу буџетските корисници на централната власт и помеѓу фондовите во 2022 година[50];
- Буџет на Република Северна Македониј за 2023 година[51];
- Одлуки за прераспределба на средства помеѓу буџетските корисници на централната власт и помеѓу фондовите во 2023 година[52];

[40] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/10.12.2020-REVIDIRANA-Fiskalna-Strategija-na-RSM-2021-2025-14.pdf

[41] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/12/%D0%A0%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%A4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%A0%D0%A1%D0%9C-%D0%B7%D0%B0-2022-2024-%D1%81%D0%BE-%D0%B8%D0%B7%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B8-%D0%B4%D0%BE-2026-1-1.pdf

[42] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/12/%D0%A0%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%A4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%A0%D0%A1%D0%9C-%D0%B7%D0%B0-2023-2025-%D1%81%D0%BE-%D0%B8%D0%B7%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B8-%D0%B4%D0%BE-2027-2.pdf

[43] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2023/06/Fiskalna-strategija-na-RSM-2024-2028-so-Prilog-3.pdf

[44] Службен весник на Република Северна Македонија бр.307/20

[45] Службен весник на Република Северна Македонија бр.171/21

[46] Службен весник на Република Северна Македонија бр.273/21

[47] Службен весник на Република Северна Македонија бр.250/22

[48] Службен весник на Република Северна Македонија бр.287/21

[49] Службен весник на Република Северна Македонија бр.164/22

[50] Службен весник на Република Северна Македонија бр.232/22 и бр.272/22

[51] Службен весник на Република Северна Македонија бр.287/22

[52] Службен весник на Република Северна Македонија бр.207/23 и бр.264/23

⇒ Документи за реформа на јавните финансии и документи за економски мерки и политики на Владата на Република Северна Македонија

- Програма за реформа на управувањето со јавните финансии 2022-2025 [53];
- Програма за економски реформи за 2021,2022 и 2023 година[54];
- План за забрзан економски раст (Smart and Grow) 2022-2026[55];
- План за фискална одржливост и економски раст за 2021 година [56];
- План за фискална одржливост и економски раст за 2022 година[57];
- План за фискална одржливост и економски раст за 2023 година[58]

За остварување на целите на ревизија беа користени податоци и информации наведени во процените за управување со јавни инвестиции за Република Северна Македонија спроведени од страна на ММФ (ПИМА проценки), Проценката на успешноста на јавни расходи и финансиска отчетност (ПЕФА)[59] како и добрата меѓународна пракса за управување со јавните инвестиции преку соодветни методологии и прирачници пропишани од страна на ММФ, Светска Банка, ОЕЦД, ЕУ и други.

1.4. Институционална рамка

Планирањето, приоретизирањето, алоцирањето на средства, како и реализацијата на јавните инвестиции се во надлежност на следните институции:

- Влада на Република Северна Македонија;
- Министерство за финансии;
- Линиски министерства; и
- Субјекти од јавниот сектор[60] кои спроведуваат стратешки проекти.

---

[53] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/10/%D0%9F%D0%A4%D0%9C-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-2022-2025-MK-Struktuirana-za-Vlada 1.pdf

[54] https://finance.gov.mk/%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%b3%d1%80%d0%b0%d0%bc%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d0%b5%d0%ba%d0%be%d0%bd%d0%be%d0%bc%d1%81%d0%ba%d0%b8-%d1%80%d0%b5%d1%84%d0%be%d1%80%d0%bc%d0%b8-2020-2022-2/

[55] усвоен од Владата на Република Северна Македонија со нацрт записник бр.40-10784/2 од 09.11.2021 година

[56] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/10/%D0%A4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0.pdf

[57] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/10/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D1%84%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B4%D1%80%D1%88%D0%BA%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%BE%D1%82-%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82-2022.pdf

[58] Нацрт записник од Осумдест и осмата седница на Владата на Република Северна Макеоднија одржана на 9 октомври 2022 година

[59] https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/11/North-Macedonia-Technical-Assistance-Report-Public-Expenditure-and-Financial-Accountability-520575

[60] Јавни претпријатија и акционерски друштва во државна или општинска сопственост

Донесувањето на крајни одлуки за јавните инвестиции е исклучиво во надлежност на Владата.

Во **Планот за забрзан економски раст** 2022-2026 година предвидена е **нова институционалната рамка** од фаза на идентификација на проект до негово следење прикажана во Инфографик бр.1.

Инфографик бр. 1 - Нова институционалната рамка

1.5. Финансирање на дејноста

Капиталните инвестиции во Република Северна Македонија се финансираат преку Буџетот на Република Северна Македонија, преку грантови од ЕУ фондови и заеми од меѓународни финансиски институции.

Во табелата бр.1 прикажан е Буџетот и извршувањето на капиталните расходи за период од 2021-2023 година.

Табела бр.1. Податоци за Буџетот и извршувањето на капиталните расходи

во 000 денари

Година	Буџет	Извршување	Процент (%) на извршување
2021	29.626.263	23.403.162	78,99%
2022	33.045.679	28.637.120	86,66%
2023	48.399.141	44.324.200	91,51%

Поради отсуство на единствена база на податоци за јавни инвестиции за стратешките проекти во државата, ревизијата изврши избор на примерок на стратешки проекти по сектори од Планот на јавни инвестиции и од Програмата за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022-2024 година каде проектите се наративно наведени.

Врз основа на доставената документација од субјектите предмет на ревизија и јавно достапните податоци и информации, индикативна вредност на избраните проекти во примерокот изнесува 3.950 милиони евра.

Избраниот примерок за ревизија се состои од (24) дваесет и четири проекти е прикажан во Прилог бр.2 од овој извештај.

Од избраните (24) дваесет и четири проекти:

- за (19) деветнаесет проекти склучени се договори за градба во вкупен износ од 2.744 милиони евра. Од добиените податоци до денот на ревизијата вредноста на вкупно исплатени финансиски средства за реализација на овие стратешки инвестиции е во вкупен износ од 941,8 милиони евра.

- за (5) пет проекти не се склучени договори за градба и тоа: четири (4) проекти програмирани во ИПА II програмски период, со индикативна вредност од 644,6 милиони евра и проектот ТЕН- Т – проект за автопат од Скопје до граница со Косово, фаза 2 со индикативна вредност од 198 милиони евра.

2. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈАТА

2.1. Цели на ревизијата

Целта на ревизијата на успешност е:

- да се оцени дали со постојната структура и реализација на капитални инвестиции во Република Северна Македонија е обезбеден одржлив и инклузивен раст и подобар квалитет на животот на граѓаните ;
- да се дадат препораки за подобрување на структурата и реализацијата на капиталните инвестиции.

Специфични цели се:

- да се оцени дали капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија се правилно планирани, презентирани и со навремена реализација;
- да се оцени дали е воспоставен систем за правилно и навремено управување со фискалните ризици поврзани со имплементацијата на стратешките проекти;
- да се идентификуваат проблемите во реализацијата на јавните инвестиции и фискалните ризици поврзани со алокација и трошење на јавни средства за капиталните инвестиции.

Ревизијата ќе има додадена вредност која ќе биде во насока на:

- зголемена транспарентност преку информирање 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;
- зголемена ефикасност на управувањето со јавните инвестиции кои имаат влијание врз економијата и економскиот раст на државата;
- воспоставување на системска правна рамка за управување со јавни инвестиции со цел намалување на трошоците поради неефикасен систем за реализација на јавните инвестиции и завршување на започнатите инвестициите во предвидениот рок;
- јасно дефинирање на надлежностите на Националниот инвестициски комитет во соодветна правна рамка;
- воспоставување на организациони единици за следење и поддршка на јавните инвестиции во Владата и зајакнување на Секторот за управување со јавни инвестиции во Министерство за финансии;
- воспоставување на единствена база на податоци за сите јавни расходи за капитални инвестиции без разлика на изворите на финансирање;
- воспоставување на систем за ефикасна подготовка и реализација на стратешки проекти.

2.2. Ревизорски прашања

Ревизијата на успешност треба да даде одговор на следното прашање:

Дали постојната структура и реализација на капиталните инвестиции во Република Северна Македонија обезбедува одржлив и инклузивен раст и подобар квалитет на животот на граѓаните?

Ги утврдивме следните специфични прашања во две области:

- Дали капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија се правилно планирани, презентирани и со навремена реализација?
- Дали правилното и навремено управување со фискалните ризици поврзани со имплементацијата на стратешките проекти овозможува навремена и квалитетна реализација во рамките на планираните средства?

2.3. Опфат на ревизијата

Со ревизијата на успешност 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 на Република Северна Македонија.

Опфатен е периодот од 2021 до 2023 година, при што беше опфатен период пред и период по завршување на ревизијата, до денот на изготвување на овој извештај.

Со ревизијата беа опфатени проекти за јавни инвестиции по сектори и тоа:

- Сектор транспорт,
- Сектор животна средина ,
- Сектор здравство,
- Сектор земјоделие - водостопанство, и
- Проектот за изградба на инфраструктурен патен Коридор 8 и Коридор 10д.

Со ревизијата беа опфатени следниве субјекти:

- Владата на Република Северна Македонија;
- Министерство за финансии;
- (4) четири линиски министерства; и
- Субјекти од јавниот сектор кои спроведуваат јавни инвестиции.

Ревизорските активности кои ги спроведовме во субјектите опфатени со ревизијата беа насочени кон повеќе области и под области:

- капитални расходи презентирани во Буџетот на Република Северна Македонија;
- процес на планирање и одредување на приоритети во Буџетот со цел ефикасно алоцирање (распределба) на средствата за стратешки приоритетни проекти;

- ефекти врз капиталните расходи од користењето на КАПЕФ механизмот;
- систем на управување со јавни инвестиции за стратешки проекти по сектори;
- проект за изградба на инфраструктурен Коридор 8 и Коридор 10д .

2.4. Критериуми за ревизија

За одговор на главното и специфичните прашања искористени се критериуми и показатели за оценка прикажани во **Прилог 1** кон ревизорскиот извештај.

2.5. Методологија на ревизијата

2.5.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со меѓународните стандарди за државна ревизија (ISSAI) и Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија.

2.5.2. Кај оваа ревизија на успешност избравме и применивме комбиниран пристап:

- **пристап ориентиран кон системи** дава можност за оценка на системот на планирање, приоретизирање и алокација на средства за јавни инвестиции, како и оценка на ефикасноста на секторскиот пристап во имплементацијата на стратешки проекти (линиските министерства и субјектите од јавен сектор);
- **пристап ориентиран кон резултати** е насочен кон проценка на структурата и реализацијата на капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија, проценка на степен на реализација на стратешките проекти, проценка на вредноста на проектот и временскиот период на реализација, односно можните отстапувања од првичната договорена вредност и рокот на реализација на истите;
- **пристап ориентиран кон проблеми** е насочен кон анализа на слабостите и ризиците кои влијаат на ефикасна и економична реализација на јавните инвестиции, високата изложеноста на јавните финансии на фискални ризици при имплементација на стратешките проекти, ризиците од неисполнувањето на целите во подобрување на транспортните мрежи и регионална политика поради незавршени инвестиции, ризиците од откажување на грант средства поради незрели проекти во областа транспорт и животна средина, како и неостварување на целите за подобар здравствен систем поради откажување на стратешки проекти во здравството за изградба на болници.

2.5.3. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои се основа за `ревизорските наоди, заклучоци и препораки, ги користевме методологијата и техниките на ревизија на успешност:

– анализа на законска и друга регулатива од областа предмет на ревизија;
– разговори/интервјуа со лица релевантни за темата на ревизијата,
– прашалници до релевантните субјекти;
– проверка на документација;
– анализа на податоци и информации;
– физичко набљудување и увид на лице место;
– интернет истражување.

2.5.4. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 17.03.2023 до 15.12.2023 година, од тим на Државниот завод за ревизија.

2.5.5. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок со претставници на субјектите предмет на ревизија и тоа:

– Сектор транспорт – МТВ и ЈП за државни патишта на ден 29.01.2024 година,
– Сектор здравство – Министерство за здравство на ден 30.01.2024 година,
– Сектор транспорт и животна средина – ЦФСД и МЖСПП на ден 31.01.2024 година и
– Министерство за финансии на ден 12.02.2024 година.

Од страна на Министерот за транспорт и врски добиени се забелешки кои се однесуваат на точките 3.2.1.3.1., 3.2.1.3.5., 3.2.2. и препорака број 12. Истите се разгледани при што е оценето дека најголем дел не содржат докази за измена на утврдените состојби, дел се известувања за состојби после Нацрт извештајот, а за дел извршено е појаснување заради допрецизирање на текстот за утврдените состојби и тоа:

- за точка 3.2.1.3.1. забелешките не се прифатени, освен една исправка на техничка грешка и известување кое ревизијата го имаше во предвид при спроведување на ревизијата,
- за точка 3.2.1.3.5., две забелешки се прифатени поради техничка грешка, дел се известувања за преземени мерки и активности кои се обелоденети во Конечниот извештај и една забелешка не е прифатена,
- за точка 3.2.2. извршено е дополнување на текстот заради дадено дополнително образложение и
- за препорака број 12 дадено е известување заради кое извршена е дополнување на текстот во препораката со цел допрецизирање на состојбата и препораката во Конечниот извештај.

Од страна на директорот на ЈП за државни патишта добиени се забелешки кои се однесуваат на точките 3.2.1.3.3., 3.2.1.3.6 и 3.2.2.. Истите се разгледани при што е

оценето дека најголем дел не содржат докази за измена на утврдените состојби, а дел се известувања и образложенија поради кои направено е дополнување на текстот со цел допрецизирање на состојбите во Конечниот извештај и тоа:

- за точка 3.2.1.3.3., една забелешка не се прифаќа, една забелешки претставува образложение поради кое извршена е дополнување на текстот со цел допрецизирање на состојбата во Конечниот извештај, една забелешка преставува известување поради што направено е појаснување на истиот и една забелешка претставува известување за преземени активности од страна на ЈП за државни патишта.
- за точка 3.2.1.3.6., една забелешка не се прифаќа а една претставува известување за причините за утврдената состојба, и
- за точка 3.2.2., една забелешка не се прифаќа, а две забелешки преставуваат образложение за утврдената состојба поради кои извршена е дополна во текстот со цел допрецизирање на состојбата и препораката во Конечниот извештај.

Од страна на Заменик Министерот за финансии добиено е мислење/забелешки кои се однесуваат на точките 1.5.,3.1.1.2., 3.1.3.1., 3.2.1.3.1., Заклучокот и препорака број 22. Истите се разгледани при што е оценето дека најголем дел не содржат докази за измена на утврдените состојби, а дел се делумно прифатени со цел прецизирање на состојбите во Конечниот извештај и тоа:

- за точка 1.5. и 3.1.1.2. забелешките не се прифатени,
- за точка 3.1.3.1. претставуваат известување, односно образложение за утврдените состојби,
- за точка 3.2.1.3.1., една забелешка е прифатена и една забелешка не е прифатена,
- за барањето за дополнување на текстот во Заклучокот извршена е дополнување на истиот, и
- за препорака број 22 барањето за бришење на дел од препораката не се прифаќа.

Од страна на Министерот за здравство добиено е произнесување за точка 3.2.1.4.1.2 но истото не содржи доволно докази за измена на утврдените состојби. Поради доставување на дел од документацијата за набавка на акцелераторот и утврдена нова состојба извршено е допрецизирање на текстот во Конечниот извештај.

Забелешките и содржината на одговорот на забелешките се прилог на Конечниот извештај.

3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

3.1. Систем на планирање и извршување на капиталните расходи во Буџетот

3.1.1. Планирање, презентација и реализација на капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија

Со ревизијата на процесот на признавање и презентирање на капиталните расходи

во Буџетот на Република Северна Македонија утврдивме дека;

- од страна на Министерството за финансии не е подготвен Планот за јавни инвестиции како документ од кој може да се видат податоци за стратешки проекти поединечно и по сектори;
- постојниот систем на презентирање на капитални расходи не придонесува за точно, целосно и јасно презентирање на сите капиталните расходи на ниво на државата;
- прикажаните капитални расходи не се сеопфатни и не даваат јасен и објективен приказ за износот на јавните инвестиции во Република Северна Македонија;
- начинот на презентирање на капитални расходи во Буџетот не е во согласност со најново прифатените меѓународни статистички стандарди на ММФ и ЕУ;
- во Буџетот како капитални расходи покрај евидентираните капитални расходи кои се наменети за финансирање на јавни инвестиции, евидентирани се и расходите за исплата на финансиски средства за надминување на енергетска криза, расходи за исплати на државни гаранции за сервисирање на долг и расходите за стратешки резерви за храна и нафта.

Утврдената состојба е поради:

- отсуство на соодветна правна рамка за признавање и дефиниција на капитални расходи и јасно утврден и дефиниран поим за тоа што претставува капитален расход; и
- отсуство на целосно, точно и транспарентно прикажување на сите капитални инвестиции во Буџетот од причина што во наведениот износ на групата капитални расходи не се вклучени капиталните расходи наменети за јавни инвестиции кои се реализираат од јавните субјекти кои се во Сектор Држава;

Воспоставениот начин на презентирање на капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија не овозможува целосни, јасни и прецизни податоци за ефикасноста на капиталните расходи наменети за јавни инвестиции и влијае врз транспарентноста на спроведувањето на процесот на управување со јавните инвестиции и финансирање на стратешките проекти.

Ревизијата нагласува дека во тек се реформи во јавните финансии со кои се опфатени и капиталните расходи и јавните инвестиции.

Овие реформи имаат за цел зајакнато управување со јавните инвестиции и подобрување на реализацијата на капиталните расходи.

Утврдените состојби и поединечните наоди детално се образложени како што следува:

3.1.1.1. Со извршената ревизија на успешност утврдивме дека во правната рамка за управување со јавните финансии не е донесен национален стратешки документ за планирање на јавните инвестиции.

Во Буџетот на Република Северна Македонија започнувајќи од 2021 година во наративниот дел под точка Д. План на јавни инвестиции наведено е дека во насока на обезбедување на одржлив и инклузивен раст согласно приоритетите од Програмата на Владата на Република Северна Македонија, во периодот од 2022 до 2026 година, Владата ќе се фокусира на имплементација на капиталните инфраструктурни проекти во патната и железничка инфраструктура, енергетска и комунална инфраструктура како и капитални инвестиции за подобрување на условите во здравствениот, образовниот и социјалниот систем, земјоделството и заштита на животната средна. Наведено е дека се планираат капитални проекти финансирани со буџетски средства, од донации (преку ИПА фондови) и со средства од меѓународни финансиски институции/билатерални кредитори.
Од страна на Владата и Министерство за финансии на ревизијата не и беше доставен Планот за јавни инвестиции како документ кој ги содржи податоците за стратешки проекти поединечно и по сектори.

Отсуство на интегриран стратешки документ за јавни инвестиции влијае врз ефикасна реализација и следење на стратешките цели и утврдување на стратешки приоритети на ниво на државата во делот на јавните финансии.

Ревизијата нагласува дека согласно новиот Закон за буџети[61] кој ќе биде во целосна примена од 2025 година, предвидено е прикажување на јавните инвестиции со времетраење и вкупна вредност, планирани приходи и расходи за следни пет години и реализирани расходи и одливи со проценка за тековната година.

3.1.1.2. Во Буџетот на Република Северна Македонија не се презентирани капитални расходи за инвестициите кои се реализираат преку ЈП за државни патишта, а се однесуваат за изградба и рехабилитација на јавни патишта кои се во функција на економски раст и развој на државата. Министерството за финансии податоците за остварувањето на Буџетот на Република Северна Македонија ги објавува согласно методологијата на ММФ за владина статистика (Government finance statistic 1986). Согласно оваа методологија, Буџетот на Република Северна Македонија е составен од Централниот Буџет и Буџетите на фондовите, каде до 2013 година како дел од буџетите на фондовите е и Агенцијата за државни патишта. Во месец јануари 2013 година Агенцијата за државни патишта[62] се преструктуира во ЈП за државни патишта. Од моментот на преструктуирање, јавните инвестиции за стратешки проекти кои се реализираат преку ЈП за државни патишта повеќе не се прикажуваат во Буџетот на Република Северна Македонија како капитални расходи.

Со „Проценката на успешноста на јавни расходи и финансиска отчетност (ПЕФА)[63]

[61] Член 25 од Законот за буџети
[62] Сл. весник на РМ бр.168/12
[63] https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/11/North-Macedonia-Technical-Assistance-Report-Public-Expenditure-and-Financial-Accountability-520575

издадена во март 2022 година и со „Преглед на Јавните Финансии - Сеење семе на одржлива иднина, март 2019 Светска Банка"[64] за ЈП за државни патишта има препорака да се рекласифицира во Сектор Држава, како непрофитен субјект кој се финансира со приходи од акциза и заеми, а расходите треба да се рекласифицираат и да бидат дел од капиталните расходи и буџетскиот дефицит во согласност со владината статистика на Евростат, ЕСА 2010 и на ММФ и GFSM 2014.

Преку компаративна анализа на презентираните податоци за капитални расходи во Буџетот по години ревизијата утврди, дека во период од 2021 до 2023 година инвестициите за стратешки проекти кои се реализираат преку ЈП за државни патишта, а кои не се прикажани во Буџетот се движат во висина од 30% до 54% од вкупните капитални расходи на ниво на државата. Во Табела бр. 2 се дадени споредбени податоци на капиталните расходи во Буџетот и инвестиции за стратешки проекти кои се реализираат преку ЈП за државни патишта.

Ваквата состојба на неприкажување на јавни инвестиции од субјекти во Сектор држава 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 и висината на буџетскиот дефицит.

Табела бр.2 - Споредба на капитални расходи во Буџетот и инвестиции на ЈП за државни патишта

во 000 денари

Година	Капитални расходи во Буџетот	Капитални расходи од Буџетот за ЈП за државни патишта	Реализација на капитални расходи за стратешки проекти од ЈПДП преку буџетот на РСМ	Инвестиции на ЈП за државни патишта	Процент на инвестици на ЈП за државни патишта (%)
1	2	3	4	5	6=5/2
2021	23.403.162	0	0	7.482.514	32%
2022	28.637.120	0	0	8.598.648	30%
2023	44.324.200	14.500.000	12.722.184	23.901.217	54%

3.1.1.3. Структурата и презентација на капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија се врши во согласност со Правилникот за класификација на расходи[65], а Министерството за финансии податоците за остварувањето на Буџетот,

[64]https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2022-06/NMK-May22-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check_MK.pdf
https://documents1.worldbank.org/curated/en/159301557513724528/pdf/North-Macedonia-Public-Finance-Review-Sowing-the-Seeds-of-a-Sustainable-Future.pdf

[65] Сл. весник на РМ бр.76/09,153/09 и Сл. весник на РСМ бр. 75/21

ги објавува согласно методологијата на ММФ за владина статистика[66].

Со анализа на правната рамка за презентирање на капиталните расходи, како и добиените информации и податоци од страна на Министерство за финансии, Владата, и од останатите буџетски корисници, ревизијата утврди дека:

- отсуствува јасна дефиниција за признавање на одреден расход како капитален расход што предизвикува прикажување на расходи како капитални расходи кои не се во функција на создавање на идна економска корист како што се исплати за енергетска криза, плаќање на државни гаранции и стратешки стоки и резерви-набавка на нафтени деривати и храна;
- во услови на различни трошоци кои се поврзани со реализација на една јавна инвестиција (трошоци за физибилити студија, надзор, експропријација, трошоци за градба, мебел и опрема, трошоци за управување со проектот и сл.) нема дефинирано параметар за тоа што се признава како трошок на инвестицијата при утврдување на вкупната вредност на истата;
- поради признавањето на расходите на готовинска основа, односно нивно признавање во моментот на исплата потврдивме случаи кога трансферот на средства до јавни претпријатија/акционерски друштва во државна сопственост или општини со поединечни одлуки/акти се прикажани како капитални расходи иако истите во тој момент не претставуваат реален капитален расход и не ги исполнуваат барањата за признавање на капитален расход како додадена вредност и идна економска корист..

Презентирање на капитални расходи во Буџетот во отсуство на јасна дефиниција за признавање на одреден расход како капитален расход создава ризик од различно толкување на степенот на реализација на јавните инвестиции.

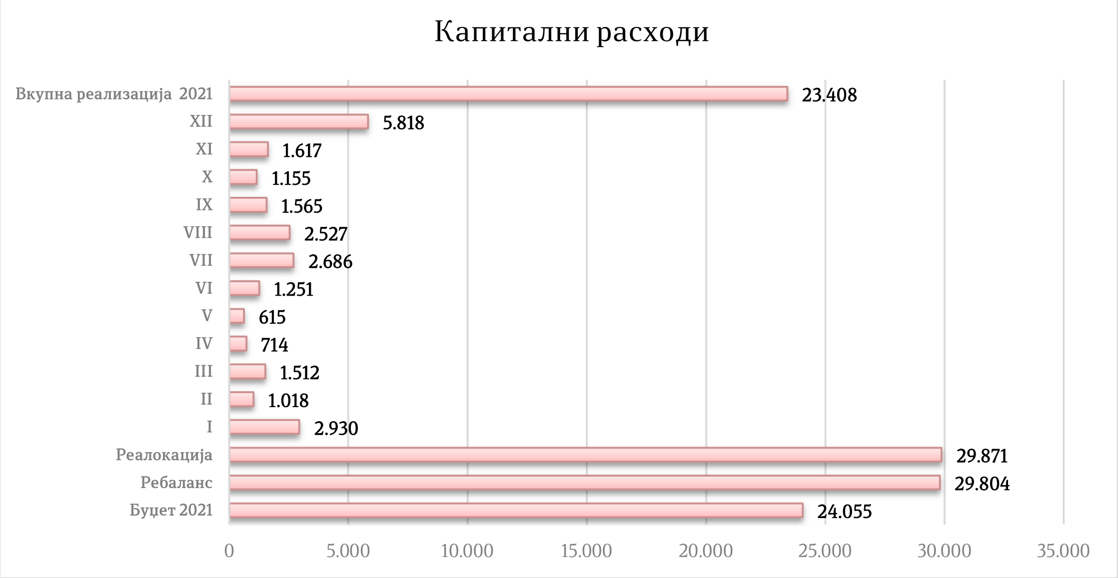
За потврдување на утврдените состојби, во Графиконите 1, 2 и 3 презентирани подолу даден е детален опис на планираните и реализираните капитални расходи и нивната структура и намена по години за периодот од 2021 година до 2023 година.

- **Во Графикон бр.1** прикажани се планираните и реализираните капитални расходи во 2021 година Вкупно реализирани капитални расходи изнесуваат 23.403.162 илјади денари, од кои најголем дел во износ од 5.818.000 илјади денари или 25% од вкупните капитални расходи се прикажани како реализирани капитални расходи во месец декември 2021 година.

Графикон бр.1 –Капитални расходи во Буџетот на Република Северна Македонија за 2021 година

во милиони денари

[66] GFSM -Government finance statistic Manual 1986



Извор: Министерство за финансии.

Со ревизијата утврдивме дека во 2021 година 5.847.850 илјади денари од капиталните расходи се реализирани за следните намени :

- исплатени средства преку ставката акционерски и друг капитал во износ од 1.348.000 илјади денари од потпрограма П1 – Мерки за справување со ковид кризата и други антикризни мерки преку Владата за АД ЕСМ за енергетска криза;
- исплати преку ставката плаќање по гаранции во износ од 2.701.856 илјади денари преку потпрограма 20 преку Министерство за финансии - Функции на држава;
- исплати преку ставката депозити на износ од 915.000 илјади денари преку пот програмата потпрограма П1 – Мерки за справување со ковид кризата и други антикризни мерки преку Министерство за финансии - Функции на држава за Развојна Банка на Северна Македонија АД Скопје;
- исплати преку ставката кредити во износ од 615.000 илјади денари преку пот програмата П1 во разделот Министерство за финансии - Функции на држава за Развојна Банка на Северна Македонија АД Скопје; и
- исплати преку ставката стратешки стоки и резерви во износ од 267.993 илјади денари.

Наведените исплати претставуваат исплати од ставката капитални расходи за: расходи за енергетска криза евидентирани во Буџетот на ставка акционерски и друг капитал, исплати за Развојна Банка на Северна Македонија исплати за стратешки стоки и резерви и плаќања за државни гаранции. Ваквиот вид на исплати не ги исполнуваат барањата за признавање на капитален расход како додадена вредност и идна економска корист.

- Во Графикон бр.2 прикажани се планираните и реализираните капитални расходи во 2022 година. Вкупно реализирани капитални расходи изнесуваат 28.637.000 илјади денари од кои 14.666.000 илјади денари или 51,2% од вкупните капитални расходи се прикажани како реализирани капитални расходи во месеците ноември и декември 2022 година.

Графикон бр.2 - Капитални расходи во Буџетот на Република Северна Македонија за 2022 година

во милиони денари

Извор: Министерство за финансии

Со ревизијата утврдивме дека во 2022 година 10.588.286 илјади денари од капиталните расходи се реализирани за следните намени:

- со потпрограма П1 – Мерки за справување со ковид кризата и други антикризни мерки преку Владата реализирани се расходи во износ од 6.679.000 илјади денари преку ставката акции и друг вид на капитал, кои се расходи за енергетската криза. За овие расходи и во ревизорскиот извештај на тема „Подготвеност на енергетскиот систем за да се справи со енергетска криза" е обелоденето дека дел од средствата се исплатени како капитални расходи, а се однесуваат за набавка на дополнителни количини електрична енергија, регулирање на заостанати долгови, плаќање на кредити, исплата на плати и трошоци;
- исплата преку ставката плаќање на државни гаранции на средства во износ од 1.856.740 илјади денари прикажани како капитали расходи, преку програма 20 од Министерство за финансии – Функции на државата;
- исплати преку ставката стратешки стоки и резерви во износ од 1.432.996 илјади денари;

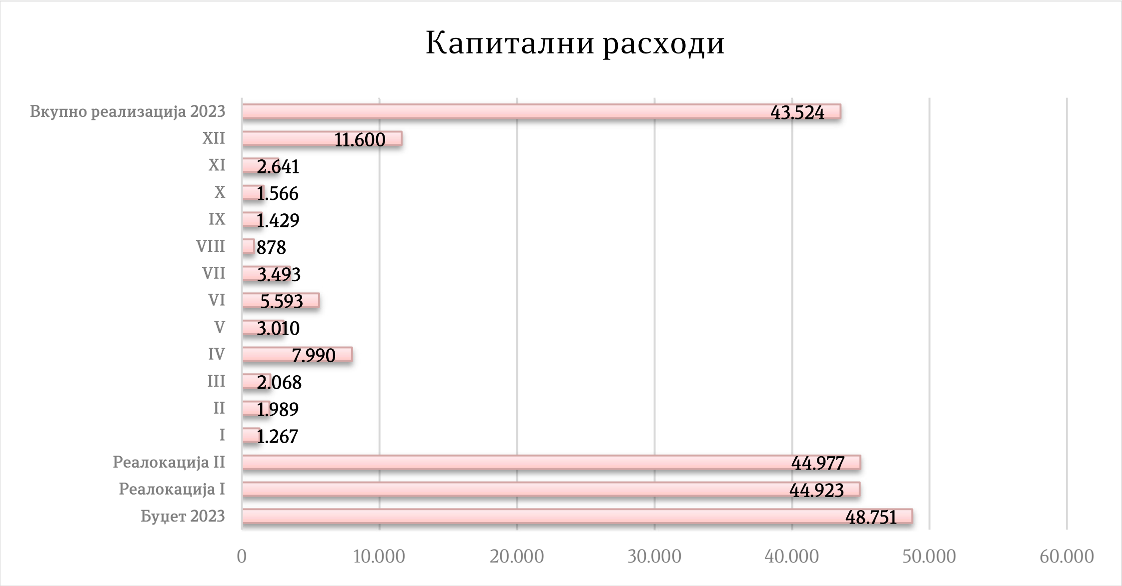
- исплати од ставката депозити во износ од 620.000 илјади денари за зголемување на почетниот капитал на Развојна Банка на Република Северна Македонија.

Погоре наведените исплати претставуваат исплати од ставката капитални расходи за: расходи за енергетска криза евидентирани во Буџетот на ставка акционерски и друг капитал, плаќање за државни гаранции, исплати за Развојна Банка на Северна Македонија исплати за стратешки стоки и резерви. Ваквиот вид на исплати не ги исполнуваат барањата за признавање на капитален расход како додадена вредност и идна економска корист.

- Во Графикон бр.3 прикажани се планирани и реализирани капитални расходи во 2023 година. Вкупно реализирани капитални расходи изнесуваат 43.524.000 илјади денари, од кои 11.600.000 илјади денари или 26,65 % од вкупните капитални расходи за 2023 година се прикажани како реализирани капитални расходи во месец декември 2023 година.

Графикон бр.3 – Капитални расходи во Буџетот на Република Северна Македонија за 2023 година

во милиони денари



Извор: Министерство за финансии

Со ревизијата утврдивме дека во 2023 година 27.571.628 илјади денари или 63,34% од вкупните капитални расходи се однесуваат за реализација на следните програми и тоа:

- Министерство за транспорт и врски, потпрограма 2М – инвестиции во патна инфраструктура за капитални субвенции за претпријатија и невладини организации во износ од 14.500.000 илјади денари;

- Влада на Република Северна Македонија П1- мерки за справување со ковид криза и за вложувања во нефинансиски средства во износ од 4.837.613 илјади денари;
- Министерство за одбрана, ВА – интеграција во НАТО, за купување опрема и машини во износ од 4.109.440 илјади денари;
- Министерство за финансии - Функции на држава, за вложувања во нефинансиски средства на износ од 4.124.575 илјади денари.

Од овие исплати во вкупен износ од 43.524.000 илјади денари, 8.962.187 илјади денари или 20,59% од вкупните капитални расходи се исплатени преку разделот на Владата, програма П1 - мерки за справување со ковид криза во износ од 4.837.613 илјади денари и преку Министерство за финансии - Функции на држава во износ од 4.124.575 илјади денари за вложување во нефинансиски средства.

Преку овие програми и ставката вложување во нефинансиски средства во 2021 и 2022 година извршени се исплати објаснети погоре кои не го исполнуваат условите за капитален расход.

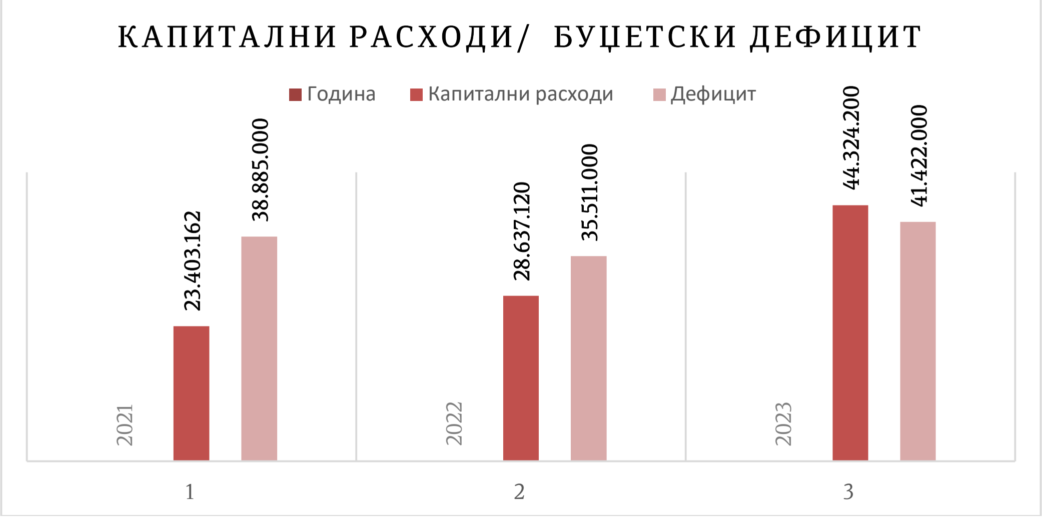
3.1.2. Процес на планирање, одредување на приоритети и селекција на проектите со цел соодветна алокација на средства за капитални расходи во Буџетот на Република Северна Македонија

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“.

Со извршена анализа на соодносот на капиталните расходи и буџетскиот дефицит прикажана во Графикон бр.4 ревизијата утврди дека при реализацијата на Буџетот за наведениот период постојат отстапувања од наведеното правило, односно истото е почитувано само во 2023 година во која реализираните капитални расходи се поголеми од вредноста на буџетскиот дефицит.

Графикон бр.4 - Сооднос на капиталните расходи и дефицитот по години.

во 000 денари



Извор: Министерство за финансии

Ревизијата нагласува дека 2021 и 2022 година беа години на криза и вонредни услови поради што преку Буџетот се реализирале расходи за енергетската криза и ковид пандемијата.

За процесот на подготовка и донесување на Буџетот на Република Северна Македонија од страна на Државен завод за ревизија секоја година се врши ревизија во рамките на ревизијата на усогласеност на тема Основен буџет на Република Северна Македонија.

Активностите на буџетскиот циклус кој е составен од повеќе фази: изготвување, донесување и извршување се уредени со Законот за буџети.

Основа за подготвување на буџетите на буџетските корисници се стратешките приоритети на Владата, Фискалната стратегија и стратешките планови на буџетските корисници.

Во постапката на подготовка на Буџетот на Република Северна Македонија, буџетските корисници доставуваат буџетски барања во согласност со максималните прагови утврдени со Фискалната стратегија и со Буџетскиот циркулар. Во фазата буџетирање отсуствуваат среднорочни максимални прагови за капитални расходи поради што не добивме уверување дека буџетските алокации се усогласени со планираната динамика на реализација на јавните инвестиции.

Врз основа на буџетските барања Министерство за финансии изготвува предлог Буџет со распределбата на средства (алокација) по буџетски корисници, програми и потпрограми. Предлог Буџетот се одобрува од Владата пред да се достави во Собранието за донесување.

Ревизијата утврди дека:

- со постојниот систем не е предвидена постапка за анализа и оценка на поединечни проекти за кои се алоцираат средства од Буџетот, од заеми и од ЕУ фондови;
- во услови на ограничен фискален простор нема методологијата за проценка на проектите од аспект на т.н. "зрелост", односно подготвеност за реализација и стратешка важност, а со цел селекција и утврдување на приоритетни проекти;
- поради отсуство на соодветна постапка за планирање, одредување на приоритети, селекција и избор на проекти уредена со Законот за буџетите, се прави алокација на средства за капитални расходи во Буџетот на Република Северна Македонија без доволно податоци и анализи. Од овие причини ревизијата неможе да потврди дали средства од Буџетот се соодветно алоцирани за јавни инвестиции за стратешките приоритети на Владата.

Поради слабости во управувањето со јавните финансии во септември 2022 година, донесен е нов системски Закон кој ги следи трендовите и препораките на меѓународните финансиски институции и има решенија кои се во согласност со директивите на Европската Унија.

Новиот Закон за буџети треба да овозможи поддршка во управувањето со јавните инвестиции преку конкретни одредби за: стратешко планирање[67], фискална стратегија со период од пет години[68], среднорочни приоритети и процедури за селекција на нови проекти[69] и повеќегодишен проектен буџет[70].

Новиот Закон за буџети предвидува дека Владата треба да донесе Методологија за дефинирање, подготвување, разгледување, оценување и приоретизирање на новите инфраструктурни проекти каде ќе се прецизира дека буџетските корисници, како дел од процесот на подготовка на буџетот, треба да доставаат пред-физибилити или физибилити студија до Министерството за финансии за сите нови предлози за големи инвестиции, како и дека Министерството за финансии ќе подготви мислење до Владата (меѓу секторска работна група/комитет) врз основа на резултатите од студиите, пред да се разгледува одреден проект за финансирање од Буџетот или од кој било друг извор на финансирање.

Во 2022 година, од Владата донесена е Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии 2022 - 2025 година која е стратешки документ за развој на системот за управување со јавните финансии со кој се продолжуваат започнатите реформи од претходниот четиригодишен период.

Со Програмата предвидени се мерки за зајакнато управување со јавните инвестиции со цел подобрување на планирањето, алокацијата и реализацијата на јавните

[67] член 13
[68] член 17 и 18
[69] член 20
[70] член 25

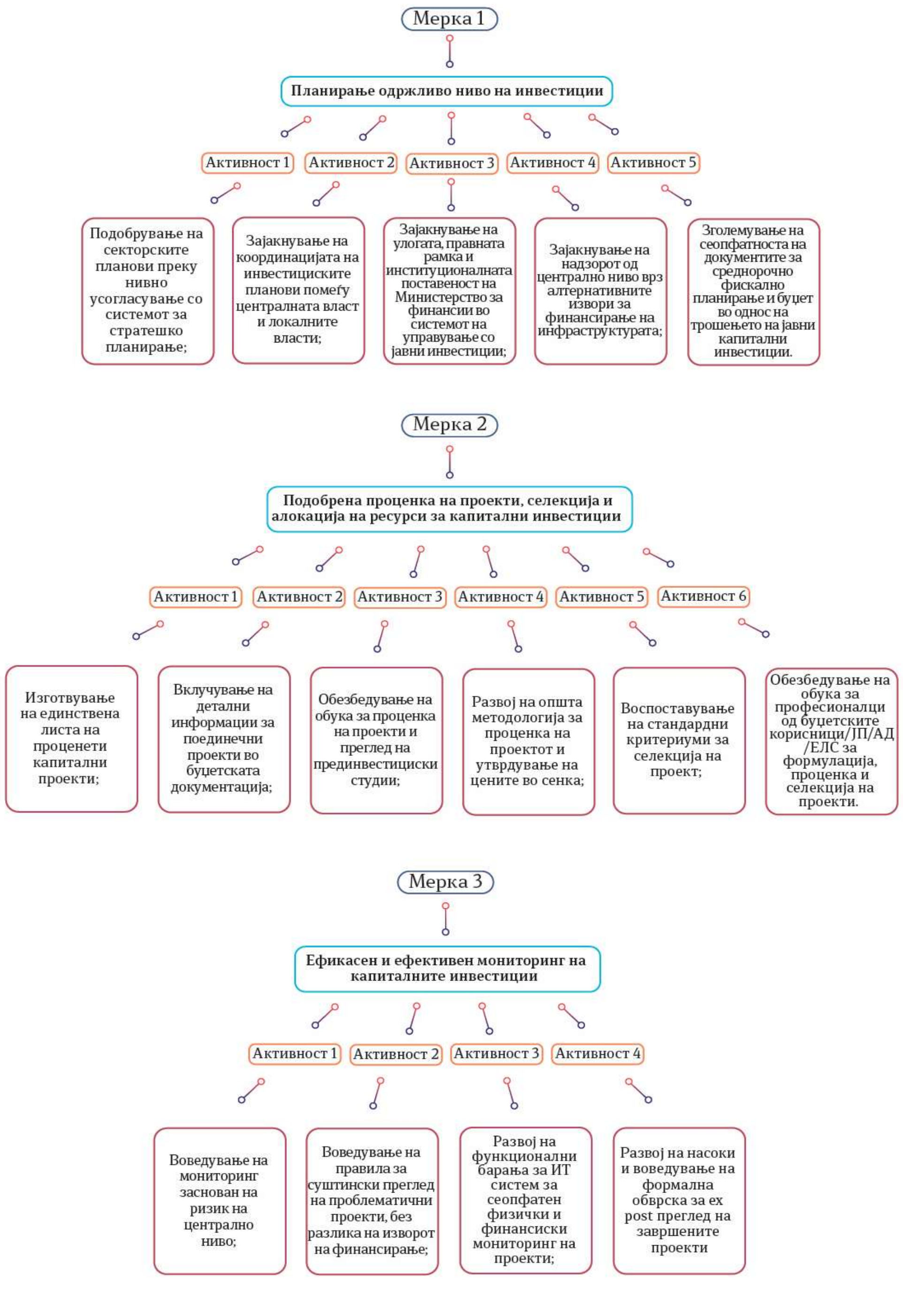
инфраструктурни проекти со постепено воведување на реформи со кои ќе се подобри ефикасноста на практиките за управување со јавни инвестиции. На овој начин ќе се придонесе кон поголема усогласеност на буџетските алокации со инвестициските приоритети на Владата, подобрување на сеопфатноста на буџетската документација, со цел таа да ги вклучува сите јавни расходи за капитални инвестиции и информации за финансиските потреби на тековните и новите проекти, и зајакнување на централниот надзор на целокупното портфолио на јавни инвестиции на национално ниво, вклучувајќи следење и управување со целокупниот ризик во реализацијата.

Со Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии 2022 - 2025 година во **Столб III - Планирање и буџет** во **Приоритет 1 -Буџетско планирање** предвидена е мерка 3 - Фискална консолидација за етапно и одржливо намалување на буџетскиот дефицит, и активност 2 кои се однесуваат на активности за подобрување на структурата и реализацијата на капиталните расходи[71].

Со истата програма во **Столб III - Планирање и буџет** , дефиниран е и **Приоритет 2 - Зајакнато управување со јавни инвестиции.** Со цел ефикасно и ефективно планирање, селекција, буџетирање и спроведување на големи јавни инвестициски проекти предвидени се сеопфатни мерки и активности презентирани во Инфографик бр.2.

Инфографик бр.2 - Мерки и активности за зајакнато управување со јавни инвестиции

- [71] буџетските корисници пореално да ги планираат капиталните расходи;
- продолжување на примената на КАПЕФ механизмот;
- приоритизација на капиталните инвестиции и зајакната улога на Владата во селекција;
- надзор и следење на реализацијата преку воспоставен Delivery Unit во Владата;
- зајакнување на улогата на Министерството за финансии во процесот на управување со јавните инвестиции преку формирање на посебна организациона единица која ќе врши проценка и мониторинг на јавните инфраструктурни проекти;
- развој на модул за управување со јавните инвестиции во новиот ИФМИС систем, кој ќе подржи поднесување на нови инфраструктурни проекти, проценка, одобрување, буџетирање на проекти, следење и известување за проекти;
- донесување на стандардна методологија за дефинирање, подготвување, разгледување, оценување и приоритизирање на новите инфраструктурни проекти;
- подобрување на буџетската структура преку зголемување на учеството на капиталните расходи во вкупните буџетски расходи,
- подобрување на структурата на капиталните расходи преку намалување на помалку продуктивните капитални расходи (воспоставување на правила и стандарди при купување/инвестиции на возила, мебел, опрема)



Програмата се спроведува преку годишни акциски планови, а следењето се врши врз основа на полугодишни и годишни извештаи. Два акциски плана за

спроведување на Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии за 2022 и 2023 година се усвоени и завршени.

Во однос на реформите во институционалната рамка утврдивме дека во Владата иако се планирани, сеуште не се воспоставени организациони единици и тоа:

- **Единица за поддршка** на инфраструктурните проекти во Канцеларијата на претседателот на Владата на Република Северна Македонија,
- **Единица за следење** во Генерален Секретаријат во Кабинетот на заменикот на претседателот на Владата на Република Северна Македонија, одговорен за економски прашања, координација на економските ресори и инвестиции.

Овие организациони едници се планирани со Планот за забрзан економски раст 2022-2026 и треба да бидат институционален пристап кој ќе биде во функција на Владата со цел таа да испорача брзи резултати во поглед на нејзините најважни приоритети.

Од друга страна во рамки на Министерство за финансии воспоставен е Секторот за управување со јавни инвестиции. Исто така се работи на финализирање на Уредбата за управување со јавни инвестиции со упатство и Методологија. Од страна на Секторот за јавни инвестиции подготвен е прв нацрт на Уредба за управување со јавни инвестиции со упатство за процесите за управување со јавни инвестиции и доставен на коментари до ЕУ, Светска банка и ММФ. Во тек е изработка на Методологија за проценка на проекти, која се прави со техничка помош од Светска банка.

Воспоставувањето на Интегриран информациски систем за управување со јавни финансии (ИФМИС) е обврска согласно новиот Закон за буџети[72]. ИФМИС е во почетна фаза на подготовка, а една од основните компоненти е буџетското планирање (повеќегодишно, вклучувајќи и планирање на капитални проекти/јавни инвестиции). Оваа активност е исто така значајна од причина што за целокупното портфолио на јавни инвестиции не постои единствена база на податоци или преглед на проекти за јавни инвестиции.

Ревизијата нагласува дека реформите треба да се забрзаат со цел преземање навремени корективни мерки за ефикасно управување со јавните инвестиции, намалување на фискалните ризици на јавните финансии во услови на зголемени капитални инвестиции и намален фискален простор.

3.1.2.1. Ставката Стратешки стоки и резерви во Буџетот на Република Северна Македонија е во групата капитални расходи преку која реализирани се плаќања за

[72] член 106

набавката на стратешки стоки и резерви на Агенција за задолжителни нафтени резерви – МАКОРА и Агенција за стокови резерви.

Во Графикон бр.5 прикажани се финансиските средства за одобрен буџет и реализацијата на Стратешки стоки и резерви во периодот од 2021 до 2023 година

Графикон бр.5 - финансиски средства за одобрен Буџет и нивна реализација

во 000 денари

Извор: Министерство за финансии

Поради значајноста на Агенција за задолжителни нафтени резерви – МАКОРА и Агенција за стокови резерви во услови на енергетска криза. со ревизијата извршивме анализа на одобрените средства во Буџетот за 2022 година и на овие два буџетски корисници.

Агенцијата за задолжителни нафтени резерви -МАКОРА, во буџетското барање за 2022 година во делот на Стратешки стоки и резерви побарала финансиски средства во износ од 4.510.902 илјади денари со цел исполнување на обврските од Акцискиот план за формирање на задолжителни резерви 2021-2022 година [73], односно формирање на резерви по преземените обврски на државата за транспонирање и имплементација на Директивата 2009/119/ЕУ.

Поради недоволните финансиски средства од сметката за самофинансирачки активности од кои се финансира Агенцијата и согласно акцискиот план побарано е зголемување на надоместокот за задолжителни резерви за сурова нафта преку одобрување на предлог-Уредбата за начинот на утврдување, пресметување и висината на надоместокот за задолжителни резерви на сурова нафта и/или нафтени деривати и содржината, начинот и роковите за достава на податоци за пласманот на нафтени деривати на домашниот пазар во која има предлог за

[73] Сл. весник на РСМ бр.98/21

зголемување на надоместокот за задолжителни резерви на сурова нафта. За доставениот предлог од страна на Министерството за финансии дадено е мислење, висината на надоместокот за задолжителни резерви да остане непроменета, а за одбивање на доставеното барање не е наведена причината.

Ревизијата утврди дека во 2022 година од побараните 4.510.902 илјади денари одобрени се 803.288 илјади денари или 17,8% на сметката за самофинансирачки активности.

Исто така и за 2023 година согласно Акциски план за формирање на задолжителни резерви за 2023-2025 година[74] донесен од страна на Владата, Министерство за финансии информирано е преку буџетското барање дека се потребни средства за ставката Стратешки стоки и резерви на износ од 2.497.800 илјади денари, но одобрени се средства во висина од 798.225 илјади денари или 31.9%.

Агенцијата за стокови резерви до 2021 година исто така се финансирала само од средства за самофинансирачки активности, а во 2021 година за прв пат има одобрени средства на сметката на основен буџет. Во 2022 година утврдивме дека на сметката на основниот буџет, со првичниот Буџет се одобрени 80.000 илјади денари кои со ребалансот во текот на годината се зголемени на 602.500 илјади денари.

Ваквата состојба на недоволно обезбедени средства во Буџетот за формирање на задолжителни нафтени и стокови резерви предизвикува неизвесност при обезбедување на доволно нафтени резерви во услови на криза и можни негативни ефекти врз економијата, стабилноста и функционирањето на државата поради отсуство на формирани законски резерви.

3.1.3. Мерки за планирање и навремена реализација на капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија

Во насока на подобро планирање и навремена реализација на капиталните расходи во Буџетот на Република Северна Македонија во Законот за извршување на Буџетот предвидена е примена на т.н. КАПЕФ механизам[75].

Со воведување на овој механизам буџетските корисници се обврзани 15% од капиталните расходи да ги реализираат заклучно со првиот квартал, 40% од капиталните расходи заклучно со вториот квартал и 65% од капиталните расходи заклучно со третиот квартал од годината. Во случај на неисполнување на оваа обврска, неискористените средства до пропишаниот лимит, Министерство за финансии ги прераспределува на ставката-Резерви за капитални расходи кај истиот буџетски корисник без право на трошење. Доколку буџетските корисници не ги реализираат средствата до пропишаниот лимит во предвидениот временски рок, за користење на прераспределените средства на ставката-Резерви, на предлог на Владата одлучува Собранието.

[74] Сл.весник на РСМ бр.33/23
[75] Маханизам за ефикасност на капиталните трошоци

Согласно Законот за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021, 2022 и 2023 година[76] со овој механизам, буџетските корисници од донесениот основен буџет се обврзани да реализираат одреден процент на средства на ставките: купување на опрема и машини, градежни објекти, други градежни објекти, купување на мебел, купување на возила во соодветните потпрограми во нивните буџети со исклучок на Програма М-Интеграција во ЕУ и Потпрограма ВА-Интеграција во НАТО. Со овој механизам не ги опфаќа ставките: стратешки стоки и резерви, вложувања и нефинансиски средства, капитални дотации до ЕЛС и капитални субвенции за претпријатија и невладини организации.

Обврските од наведената одредба во Законот за извршување на Буџетот не се однесуваат на буџетскиот корисник – Собрание на Република Северна Македонија. Во Табела бр.3 се дадени податоци по години за дел од капиталните расходи кои во периодот 2021-2023 година не биле опфатени со овој механизам согласно поединечните закони за извршување на буџетот за 2021, 2022 и 2023 година.

Табела бр. 3 – Капиталните расходи кои не се опфатени со КАПЕФ механизам.

во 000 денари

Капиталните расходи	2021	2022	2023
484 - Стратешки стоки и резерви	717.365	1.222.270	1.438.880
485- Вложувања и нефинансиски средства	1.833.628	4.097.812	7.813.908
488-Капитални субвенции до ЕЛС	1.129.750	1.272.350	1.098.332
489-Капитални субвенции за претпријатија и невладини организации	3.596.269	10.394.647	19.750.389
ВА - Интеграција во Нато	**2.262.000**	**5.180.000**	**4.117.390**
М - Интеграција во ЕУ			
МА - ПОМОШ ПРИ ТРАНЗИЦИЈА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА НАДГРАДБА	700	130.700	84.235
МБ-ПРЕКУГРАНИЧНА СОРАБОТКА	0	16.245	38.800
МВ-РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА	78.789	119.950	2.000
МД- РУРАЛЕН РАЗВОЈ	824.715	1.106.023	1.274.667
МЕ ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕТПРИСТАПНА ПОМОШ - ИПА2	2.502.529	1.461.505	1.169.973
Собрание на РСМ - група 48	**90.305**	**118.666**	**95.550**
Вкупно расходи кои не се опфатени со КАПЕФ	**13.036.050**	**25.120.168**	**36.884.124**
Вкупно расходи	**24.044.784**	**38.236.442**	**48.750.186**
Процент кој не е опфатен со КАПЕФ	**54%**	**66%**	**76%**

Преку анализа на доставената документација од Министерството за финансии ревизијата утврди дека:

[76] член 7 од Закон за извршување на Буџетот за 2021,2022 и 2023 година.

- употребата на КАПЕФ механизмот има ограничено влијание врз навременото трошење на капиталните расходи поради тоа што мал дел од расходите се опфатени со истиот;
- постои ризик од намалување на средствата за капитални расходи на буџетските корисници доколку не се запази динамиката на трошење во услови на објективни причини за послаба динамика од динамиката на трошење по квартали;
- со примена на овој механизам преку донесените Одлуки за прераспределба на средства помеѓу буџетски корисници и фондови од Собранието, се овозможува од средствата Резерви за капитални расходи да се обезбедат средства за финансирање на различни јавни области и потреби.

Ревизијата нагласува дека со Планот за забрзан економски раст 2022-2026 година, „КАПЕФ механизмот е планиран за наградување на добрите резултати помеѓу буџетските корисници во смисла на реализација на капиталните расходи“.

Ревизијата утврди дека во услови на криза со Одлуки за прераспределба од ставката–Резерви за капитални расходи извршена е пренамена на средствата кои се искористени за други намени. Ваквото законско решение дава можност резервите за капитални расходи да се користат за други намени, а не во функција на генерирање на дополнителни капитални расходи.

3.1.3.1. Во тековниот Закон за буџети во членот 33, во Глава VI – управување со буџетите, флексибилност на буџетите на буџетските корисници дозволено е да врши прераспределба во рамките на одобрените буџети за што е потребна согласност од Министерството за финансии, односно од Владата на Република Северна Македонија.

Со ревизијата утврдивме дека со ваквата одредба, дадена е можност за вршење на пренамени или прераспределби од првично одобрените средства со Буџетот и тоа:

- прераспределби одобрени од страна на Министерството за финансии на барање на буџетските корисници;
- прераспределби одобрени со поединечни одлуки на Влада;
- одлуки донесени од Собранието за прераспределба на средства помеѓу буџетски корисници на централна власт; и
- со измени и дополни на Буџетот (ребаланс).

Ревизијата изврши анализа на планираните капитални расходи за две најголеми развојни програми по вредност за период од 2021 до 2023 година и тоа потпрограма 2М–Инвестиции во патна инфраструктура преку разделот на Министерство за транспорт и врски проектот за изградба на Коридор 8 и 10д и потпрограма ВА–Интеграција во НАТО преку разделот на Министерство за одбрана .

Со анализа на достапните податоци за овие две програми ревизијата го утврди следното:

- Во Буџетот за 2021 година не е предвидена програмата 2М – инвестиции во патна инфраструктура.
- Во Буџетот на Република Северна Македонија износот за потпрограмта ВА – Интеграција во НАТО е 2.695.000 илјади денари кој износ со измена и дополнување на Буџетот е намален на износ 2.602.000, а со Одлука за прераспределба е намален уште за 200.000 илјади денари. Крајниот буџет за реализација на оваа програма изнесувал 2.402.000 илјади денари.
- Во Буџетот за 2022 година за програмата 2М – инвестиции во патна инфраструктура предвидени се 5.938.874 илјади денари (над 20% од вкупните капитални расходи). Со измена и дополнување на Буџетот на Република Северна Македонија износот е намален на 3.686.000 илјади денари, а со Одлуките за прераспределба[77] овој износ е целосно прераспределен на други буџетски корисници.
- Во Буџетот на Република Северна Македонија износот за потпрограмта ВА – Интеграција во НАТО е 5.188.590 илјади денари намален на 3.421.350 илјади денари, а со Одлука за прераспределба износот е намален на 3.102.000 илјади денари. Крајниот буџет за реализација на оваа програма изнесувал 3.217.000 илјади денари.
- Во Буџетот за 2023 година за програмата 2М – инвестиции во патна инфраструктура предвидени се 15.000.000 илјади денари со Одлука за прераспределба овој износ е намален за 500.000 илјади денари. Крајниот буџет изнесува 14.500.000 илјади денари.
- Во Буџетот на Република Северна Македонија за 2023 година износот за потпрограмта ВА – Интеграција во НАТО е 5.510.745 илјади денари. Со две Одлуки за прераспределба износот е намален за вкупен износ од 1.520.000 илјади денари. Крајниот буџет изнесувал 3.990.745 илјади денари.

Ваквиот начин на прераспределба утврдивме дека не е во согласност со Законот за буџети каде е дефинирано дека одобрените средства во програмите и потпрограмите на развојниот дел на основниот буџет кои нема да се искористат во текот на фискалната година, во износ од 50% се пренесуваат како одобрени средства за првото полугодие од наредната фискална година.

Постојната законска можност за флексибилност на Буџетот, што овозможува да се пренаменат или прераспределат средства од развојни програми за стратешки проекти за други видови на расходи има за ефект користење на средства за други намени, иако истите се предвидени за капитални инвестиции.

3.2. Систем на управување со јавни инвестиции за стратешките проекти на Република Северна Македонија

[77] Сл. весник на РСМ бр. 233/22 и 272/22

Правна рамка

Во насока на воспоставување на систем на управување со јавните инвестиции за стратешките проекти во 2020 година донесен е Закон за стратешки инвестиции на Република Северна Македонија.

Овој Закон има за цел да поттикнува, привлекува и создава услови за спроведување на стратешките инвестиции во Република Северна Македонија, да овозможи зголемување на економски пораст, вработувања и примена на нови технологии и иновации, зголемување на конкурентските економски можности на Република Северна Македонија, зголемување на извозот и намалување на трговскиот дефицит и подобрување на добросостојбата и условите за живеење на граѓаните на Република Северна Македонија.

Согласно Законот, инвестиционен проект е проект кој исполнува една или повеќе цели наведени во членот 2 од истиот, а со кој се врши реализација на инвестиција во висина од најмалку 100 милиони евра на територија на најмалку две или повеќе општини, најмалку 50 милиони евра во општините со седиште во град, општините во градот Скопје и градот Скопје и најмалку 30 милиони евра во општини со седиште во село. По исклучок, за стратешки инвестициони проекти се сметаат и проектите реализирани во рамките на договори меѓу држави, проекти кои се спроведени и финансирани во соработка со Европската Унија, Министерскиот Совет на енергетска заедница, (PECI–Project of Energy Community Interest; PMI–Project of Mutual Interest, PCI–Project of Common Interest) како и оние со меѓународни финансиски институции, каде носител на инвестицијата е орган на државна управа, јавни претпријатија основани од државата или општините, како и трговски друштва кои се во целосна или во сопственост на државата и на општините, општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје и други правни лица чиј основач е Република Северна Македонија или општините.

Согласно Законот, стратешки инвестиционен проект може да биде приватен, јавен или јавно приватен.

По извршена анализа на Законот, утврдивме определени слабости и недоречености кои може да имаат влијание врз спроведување на постапката за реализацијата на јавни стратешки инвестиции/јавен стратешки инвестиционен проект. Во постојниот Закон не се предвидени одредби за уредување на истото.

Недефинирана јасна и прецизна постапка за реализација на јавни стратешки инвестиции дава можност за спроведување на различни постапки за реализација на јавните инвестиции и нееднаков унифициран пристап кој ќе важи за сите постапки подеднакво. Поради значајноста на стратешките инвестиции кои се од голем интерес за граѓаните потребно е доуредување на истиот и утврдување на одредби со кои ќе биде јасно и прецизно дефинирана и ставена во законска рамка постапката за реализацијата на јавни стратешки инвестиции.

Управување со стратешки инвестиции

Со извршената ревизија и врз основа на анализа на презентираната документација како и добиените информации од одговорните лица за начинот на управување со стратешките проекти, управување со фискалните ризици поврзани со имплементација на проектите, начинот на финансирање и динамиката на реализација на капиталните инвестиции ревизијата го утврди следното:

- во тековниот систем не е дизајнирана системска сеопфатна правна и институционална рамка за управување со јавни инвестиции;
- Национален инвестициски комитет [78] кој со Одлука [79] на Владата бил формиран во 2015 година со цел користење на сите достапни извори за финансирање преку насочен и систематизиран пристап во моментот функционира само како ад-хок тело за програмирање на проекти и не е дефинирана неговата улога во системот на управување со јавните инвестиции;
- за целокупното портфолио на јавни инвестиции не постои единствена база на податоци или преглед на проекти за јавни инвестиции преку која може да се видат видот и бројот на проекти, висината на јавните инвестиции, да се следи состојба со истите, динамиката на реализација, трошоци за реализација и други информации кои би овозможиле навремено решавање на тековните проблеми со кои се соочуваат одредени проекти;
- не е воспоставен систем на надзор на целокупното портфолио на јавни инвестиции на национално ниво, поради што не се следи и не се управува со целокупниот ризик во реализацијата на истите со цел навремено преземање на корективни мерки и намалување на фискалните ризици и спречување на одлевање на финансиски средства за дополнителни трошоци поради зголемување на вредноста на одреден проект или поради неисполнување на преземени обврски од склучените договори;
- не е дизајниран систем на мониторинг на централно ниво кој ќе се заснова на ризик, што подразбира мониторинг на високо ниво за поголемиот број на проекти и следење одблизу на проектите кои се карактеризираат со поголем ризик во реализацијата;
- самиот систем на управување не е единствен и целосен односно истиот е фрагментиран по проекти и по начин на финансирање;
- согласно одредбите од новиот Закон за буџети [80] кои се однесуваат за среднорочни приоритети и постапка за селекција на нови иницијативи–проекти и активности, делумно се создадени услови за проценка на нови проекти и нивно следење;

[78] Комитет за стручна и советодавна поддршка на процесот на подготовка и спроведување на стратешки инвестициско инфраструктурни проекти на Владата

[79] Бр.42-7457/1 од 14.07.2015 година

[80] Член 20 од Законот за Буџети

- во рамки на Министерството за финансии воспоставен е Секторот за управување со јавни инвестиции кој оперативно ќе започне да функционира со примена на новиот Закон за буџети во 2025 година;

Како резултат на утврдената состојба:

- реализацијата на стратешките проекти оди со спора динамика и во голем дел истите се во голем застој;
- кај голем број на проекти има зголемување на вредноста на истите и повисоки трошоци за реализација од планираните;
- кај најголемиот дел од започнатите стратешки проекти има низок степен на реализација;
- поради голем број на проблеми од различни области во сите фази постојат високи фискални ризици врз јавните финансии за нареден период;
- кај сите стратешки проекти отсуствува ефикасен механизам за координација и следење, како и отсуство на ефикасен постојан систем на следење/мониторинг на ниво на сектор;
- од страна на сите одговорни страни не се преземаат навремено корективни мерки и
- постои слаба координација помеѓу институциите со цел исполнување на условите од склучените договори за стратешки проекти.

Ваквата состојба влијае врз ефективноста на управувањето со јавните инвестиции, создава можност за непочитување на принципот на вредноста на вложените пари (value for money), води кон изложеност на јавните финансии на високи фискални ризици, трошење на дополнителни средства за реализација на стратешките проекти, плаќање на казни и пенали за ненавремено завршување на превземените обврски од склучените договори, трошоци за арбитража за поднесени арбитражни постапки, неможност од повлекување на средства кои се дадени како грантови и губење на можноста за користење на средства од програми доделени како помош на Република Северна Македонија.

Стратешки проекти за јавни инвестиции

Со анализа на добиената документација и информации за поединечни проекти по сектори кои се финансираат преку Буџетот, со заеми и ИПА фондови презентирани во Прилог 2 од извештајот на избран примерок од дваесет и четири (24) проекти со индикативна вкупна вредност од 3.950 милиони евра ревизијата утврди дека:

- за деветнаесет (19) проекти склучени се договори за градба во вкупна вредност од 2.744 милиони евра со реализација од 941,8 милиони евра прикажани во Прилог бр.3 од извештајот;
- за пет (5) проекти нема склучено договори за градба и тоа: четири (4) проекти програмирани во ИПА II програмски период со индикативна вредност од 644 милиони евра и проектот ТЕН-Т проект за автопат од Скопје до граница со Косово, фаза 2 со индикативна вредност од 198 милиони евра;

- во најголем број склучените договори се FIDIC договори за градба. Реализација по FIDIC договори за градба, со неисполнети услови за обезбедување на пристап до локација со нерешена експропријација, како и отсуство на соодветна проектна документација, предизвикува висока изложеност на фискален ризик од правен и финансиски аспект и голема неизвесност за текот на реализација на проектот;
- за голем дел од ревидираните проекти има слаба динамика на реализација, застој и раскинување на договорите, иако активностите за подготовка и планирање на проектите се започнати пред повеќе од 10 години.

Утврдените состојби и поединечни наоди по поединечни сектори и проекти детално се образложени како што следува:

3.2.1. Јавните инвестиции по сектори и поединечни стратешки проекти

3.2.1.1. Стратешки проекти во сектор животна средина

3.2.1.1.1. Проект изградба на Пречистителна станица за отпадни води на Град Скопје

Согласно Програмата за економски реформи 2024–2028 во однос на водоснабдувањето е наведено дека „Друг проблем од кој страда земјава е неразвиениот систем за водоснабдување. Загадувањето на водата, како резултат на недоволно пречистените индустриски и комунални отпадни води, предизвикува голема загриженост. Во 2019 година беа во функција 24 пречистителни станици, што претставува 24,5% од потребниот капацитет (UNECE, 2019). На Скопје како главен град на државата сè уште му недостасува пречистителна станица за отпадни води, но договорот за изградба е потпишан во 2023 година.“

Проектот е најголема инвестиција од областа на животна средина за кој од државата обезбедени се средства во износ од 196 милиони евра, а од ЕУ добиен е инвестициски грант во вредност од 69,7 милиони евра.

Целта на овој проект е да се изврши 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).

Подготовката на овој проект е започната во 2007 година со подготовка на физибилити студијата, а во 2014 година[81] направена е надградба и ажурирање на студијата за изводливост за изградба на пречистителна станица за отпадни води во градот Скопје изработена во претходниот период.

Во октомври 2017 година доставена е Информација со цел покренување на иницијатива за задолжување за реализација на проектот „Пречистителна станица

[81] со проектот “Студија за финансирање, изградба и оперирање со пречистителната станица за отпадни води во град Скопје” финансирано од страна на Француската влада преку FASEP

за отпадни води во Скопје"[82] подготвена од страна на МЖСПП. Согласно податоците наведени во информацијата изработена е SWOT анализа и направена е проценка на трошоците (CAPEX и OPEX – капитални и оперативни трошоци).

Согласно усвоените заклучоци, спроведени се преговори за финансирање на проектот со задолжување, по што во декември 2019 година потпишани се два договори за имплементација на проектот помеѓу кредиторите (ЕБОР и ЕИБ), Град Скопје и ЈП Водовод и канализација.

Извршувањето на овие договори е предуслов за одобрување на заемите.

Првичната проценка на вредноста на проектот во 2014 година изнесувала 117 милиони евра, при што со финалната физибилити студија од декември 2019 година вредноста е зголемена на 136 милиони евра.

По претходно донесени закони за задолжување, во 2019 година обезбедени се средства од официјални кредитори преку заеми од ЕИБ и ЕБОР (договори во 2019 година), како и грант преку Инструментот WBIF (договор во 2023 година) во вкупен износ од приближно 195,7 милиони евра.

Табела бр. 4 - Извори на финансирање на проектот

Извори на финансирање	Расположливи средства во евра
ЕИБ заем	68.000.000
ЕБОР заем	58.000.000
ЕИБ / WBIF Грант	69.784.283
Вкупно	195.784. 283

Финансиските средства за проектот, кои се обезбедени со заеми се условени со поголем број на услови кои треба да се исполнат пред да може да се повлечат средства.

Институција која го спроведува овој проект е ЈП Водовод и канализација – Скопје. Исто така, паралелно вклучени институции се Град Скопје, како основач на ЈП Водовод и канализација – Скопје, Министерството за финансии, како заемопримач и МЖСПП како ресорно министерство преку кое ќе се вршат исплатите кон ЈП Водовод и канализација. Меѓусебните обврски помеѓу овие четири институции се дефинирани со Договор за имплементација од 2021 година. Согласно овој договор, одговорноста за техничка и финансиска реализација на овој проект е на Јавното претпријатие.

[82] Нацрт записник на Триесет и трета седница на Владата на Република Македонија одржана на 27.10.2017 година.

Ревизијата утврди дека ова јавно претпријатие нема претходно искуство во спроведување на проект од овој вид, иако е обезбедена техничка помош за зајакнување на капацитетите.

Во март 2023 година, со големо задоцнување после две години од евалуацијата извршен е избор на изведувач и надзор и потпишани се: договор за проектирање и изградба на износ од 185,7 милиони евра и договор за администрација на договорот и надзор над изградбата 3,1 милиони евра.

Поради склучените договори со изведувачите, а нецелосно исполнети услови од договорите за заем, не е можно повлекување на средства од заемите и плаќање на обврските по склучените договори. Условот за експропријацијата на земјиштето е исполнет и експропријацијата е завршена, а доделувањето на правото на користење на ова земјиште на ЈП Водовод и канализација – Скопје сеуште не е исполнет поради незавршените постапки за донесување на ДУП (СИ11 и СИ12) во Општина Аеродром и Општина Гази Баба.

Ваквата состојба предизвикала застој во постапката за започнување на реализација на проектот. Поради недонесување на ДУП не е можно да се започне постапка за барање на доделување на право на користење на земјиштето на крајниот корисник (ЈП Водовод и канализација-Скопје), не е можно да се продолжи натамошно разработување на други неопходни урбанистички документи, одобренија за подготвителни работи и одобренија за градење.

Сите овие процеси кои се прекинати влијаат на исполнување на условите за повлекување на средства од ЕИБ и ЕБОР.

Поради ова на изведувачот не може да му се дозволи пристап на градилиште.

Поради неможноста да се исплатат средства од заемот не можат да се исплатат ниту обврските по склучените договори и тоа: за аванс кон изведувачот во износ од 16,7 милиони евра кој доспеал во јули, и обврските од договорот за надзор со вредност од 476.865 евра.

Во септември 2023 година со цел продолжување на имплементација на проектот и исплата на доспеаните средства од страна на ресорното министерство доставена е Информација до Владата на Република Северна Македонија за статусот со проектот. По доставената информација донесен е Заклучок од Владата со кој е побарано времено иземање на условот од банките за ефективност на заемот за доделено право на користење на земјиштето, до моментот кога ќе се завршат постапките за донесување на ДУП-овите.

Ревизијата утврди дека на крајот на годината извршена е исплата од Програма 25 – Третман на отпадни води во износ од 603.500 илјади денари од сметката на заеми.

Утврдивме слабости во ефикасното донесување на одлуки за управување со проектот, како и некоординираното дејствување на Град Скопје и општините во

Град Скопје во услови на целосно финансирање на проектот од Буџетот на Република Северна Македонија, со задолжување и инвестициски грант што укажува на отсуство на посветеност и сопственост на локалната власт за најголемиот стратешки проект од областа на животна средина,

Ваквата состојба предизвикува неефикасно управување со овој стратешки проект поради неисполнување на барањата во ЕУ Директивите за води, поголема договорена вредност од проценетата во физибилити студијата и фискални ризици доколку не се почитуваат преземените обврски по договорот за дизајн и градба. Како резултат на претходно наведените состојби и активности ревизијата утврди дека и после 10 години проектот не е подготвен за физичка реализација.

Ревизијата нагласува дека со Билатералниот договор склучен помеѓу Европска Комисија и Владата во 2017 година, за кофинансирањето на проектот Подобрување на инфраструктурата за отпадни води во Град Скопје како специјален услов во член 6 е потпишувањето на договор за изградба на Пречистителната станица за отпадни води на Град Скопје заклучно со 2020 година. Поради неисполнување на овој услов односно потпишување на договор во 2023 година, постои фискален ризик за враќање на алоцираните средства во износ од 7,1 милиони евра за проектот - Подобрување на инфраструктурата за отпадни води во Градот Скопје.

3.2.1.2. Стратешки проекти во СОП Транспорт и СОП животна средина во програмски период 2014-2020 година (ИПА II).

Во Повеќегодишната акциска програма за Северна Македонија за животна средина и климатски акции и транспорт[83] програмирани се 198,2 милиони евра, од кои 168,7 милиони евра (акција 2, 4 и 6) се програмирани за инвестиции во транспортната инфраструктурата и инвестиции во пречистителни станици и канализациони мрежи, како и инвестиции за регионално управување со отпад.
Програмирани се седум 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, прикажани во Табела бр. 5

Табела бр.5 – Големи проекти во ИПА II, Сектор Животна средина и климатски акции и Сектор Транспорт

Сектор Животна Средина и климатски акции	
Акција 2 - Инвестиции во управување со вода и канализација	66.595.000 евра

[83] C(2017) 8050 final amending Commission Implementing Decision C(2014) 9850 final adopting the Multiannual Action Program for the former Yugoslav Republic of Macedonia for Environment and Climate Action and Transport for the years 2014-2016
https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/01369d7f-79dc-4bb5-9f1c-e00b6ee042c7_en?filename=ipa_2014_037702_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_multi-annual_action_programme.pdf

Активност 2.1 – воспоставување на одржлив систем за собирање и третман на отпадни води, во согласност со релевантното законодавство на ЕУ и стандардите на ЕУ	
Големи проекти над 10 милиони евра : – 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; – Подобрување на инфраструктурата за собирање на отпадни води во Град Скопје; – Рехабилитација и проширување на канализациона мрежа во Општина Кичево;	
Активност 2.2 - интегриран и само одржлив систем за управување со отпад во Источниот и Североисточниот регион	
Големи проекти над 10 милиони евра Интегриран самодоржлив систем за управување со отпад во Источен и Североисточен регион	
Сектор Транспорт	102.178.499 евра
Акција 4 – Патна транспортна инфраструктура	41.413.499 евра
Големи проекти над 10 милиони евра Изградба на нова патна делница Градско Дреново како дел од патен Кордор Xd	
Акција 6 – Железничка транспортна инфраструктура	60.765.000 евра
Големи Проект над 10 милиони евра Изградба на нова железничка делница Крива Паланка граница со Република Бугарија како дел од Коридор VIII, фаза 3	

За користење на финансиска помош од Европска Унија во програмскиот период 2014- 2020 година донесени се:

- Повеќегодишна секторска оперативна програма за транспорт,
- Повеќегодишна секторска оперативна програма за животна средина и климатски акции.

Стратешката цел на Секторската оператива програма за транспорт е да ги поддржи условите за одржлив развој преку подобрување на транспортната инфраструктура. Исто така, целта е фокусирана на подобрување на сеопфатната патна и железничка мрежа на SEETO[84] во Република Северна Македонија како дел од мрежата ТЕН-Т (Коридорите VIII, X и гранка X г). Активностите на Секторската програма Транспорт се во согласност со стандардите на Европската унија и се од суштинско значење за подобрување на квалитетот на животот на поединците и за постигнување одржлив економски развој на земјата.

Од друга страна севкупна цел на секторската програма за животна средина и климатски акции е да придонесе за почиста животна средина и подобрен квалитет на живот преку добро управување со природните ресурси и намалување на загадувањето. Овие цели планирано е да се постигнат и со реализација на стратешки инфраструктурни проекти од областа на транспорт и животна средина програмирани во повеќегодишната акциска програма.

Со анализа на динамиката и реализацијата на планираните активности за реализација на инвестициските проекти предвидени во Секторската оперативна

[84] South East Europe Transport Observatory (SEETO) - Транспортна опсерваторија на Југоисточна Европа

програма од областа на животна средина и климатска акција и транспорт за периодот 2014- 2020 година подетално презентирани во Прилог бр.5 од извештајот ги утврдивме следните состојби:

- согласно Финансиската спогодба за оваа програма [85], правилото за подобност/прифатливост на трошоците[86] завршува на 31.12.2026 година;
- за големите проекти над 10 милиони евра согласно одредбите од Финансиската спогодба, почетен датум на имплементација е датумот на одлуката на Европска Комисија за одобрување на апликацијата;
- за големите проекти над 10 милиони евра после одобрување на апликацијата за проектот од Европска Комисија се склучува билатерален договор[87] помеѓу Европска Комисија и земјата корисник;
- склучувањето на билатералниот договор е услов за отпочнување на проектот, односно претставува предуслов за одобрување на средства за финансирање од ЕУ, поточно предуслов за потпишување на договорот за градежни работи и договорот за надзор на градежните работи;
- билатералните договори по проекти се потпишани од Европска Комисија од страна на Република Северна Македонија се потпишуваат со задоцнување од неколку месеци, до 1,5 година како што е случај со проектот за Изградба на нова железничка делница Крива Паланка граница со Република Бугарија како дел од Коридор VIII, фаза 3.

  Ваквата состојба предизвикува висок ризик од откажување на средства, се намалува времето за користење на средствата за имплементација на проектот, поради н+5 правило за прифатливост на трошоците кое започнува со одобрување на апликацијата, а оперативниот периодот завршува на 31.12.2026 година;
- ненавремено поднесување на апликациите и склучување на договорите е ризик и за прифатливост на трошоците во рамките на програмата (крајот на 2026 година) односно имплементација на проектот. Во Прилог бр.5 кон извештајот се дадени конкретни податоци за сите седум проекти.

  Според добиените податоци во Плановите за јавни набавки од јули 2023 година, вкупната проценета вредност на големите проекти програмирани во оваа програма изнесува 715,5 милиони евра, од кои 560 милиони евра е новата проценка на проектот од железничка инфраструктура;
- ревизијата утврди дека десет години после програмирањето на проектите реализацијата по - IPC[88] изнесува 29 милиони евра, финансирани со ИПА и НкФ презентирано во Прилог бр.5 од извештајот, односно 4,07 % од вредноста на проектите (715,5 милиони евра) и 16,12 % во однос на вредноста на ИПА

[85] октомври 2016 година, со измени во март 2018, октомври 2019 година и август 2022 година
[86] член 13 (1) на Анекс II - Општи услови од Финансиската спогодба
[87] член 12 од Анекс II – Општи услови од Финансиската спогодба
[88] Interim payment certificate

финансирањето (179,7 милиони евра според билатералните договори). Ваквата состојба предизвикува реална можност од откажување на финансиска помош од Европска Унија (de-commitment);

– со допис број Ares (2023) 1811688 од 13.03.2023 година од Делегацијата на Европската Унија во Република Северна Македонија, започната е постапката за откажување на финансиска помош (de-commitment) за средствата во износ од 24,8 милиони евра. Според информациите од првиот секторски мониторинг комитет за ИПА III во 2023 година постои голем ризик од откажување на 54 милиони евра по ИПА II повеќе годишната програма за животна средина и транспорт.

Според добиените информации и податоци од страна на оперативните структури во линиските министерства за транспорт и животна средина и ЦФСД во рамките на Министерство за финансии утврдивме дека за (3) три од (7) седум големи проекти склучени се договори за градба, и тоа од Сектор Транспорт за Изградба на нова патна делница Градско Дреново како дел од патен Кордор Xd и од Сектор животна средина и климатски акции за проектите: Подобрување на инфраструктурата за собирање на отпадни води во Град Скопје и Рехабилитација и проширување на канализациона мрежа во Општина Кичево.

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 има започнато арбитража (подетално т.3.2.1.2.1), и ризик од арбитража за Изградба на патна делница Градско Дреново, Коридор Xd (т.3.2.1.3.5.)

За проектот Рехабилитација и проширување на канализациона мрежа во Кичево има активен договор за градба кој е потпишан во јануари 2023 година, официјално е започнат во март 2023 година, крајниот рок за декларација на трошоците е октомври 2024 година (поради одобрена апликација во октомври 2019 година), но напредокот како градежни работи и финансиски напредок е 0%, односно 2% според добиено последно известување од ЦФСД. Исто така според последните информации проектот и после една година од започнувањето се соочува со големи потешкотии во имплементација, пред се заради слабите перформанси на изведувачот. Напредокот на градежните работи е 2% односно само 2км поставени цевки од предвидените 100км. Овој проект спаѓа во групата на високоризични проекти според проценката на ЦФСД.

За останатите (4) четири проекти, за (2) два се објавени тендери во декември 2023 година, додека останатите (2) два се во фаза на подготовка.

Постапките за подготовка на проектите од страна на ЦФСД и линиските министерства, како и ex- ante одобрување од страна на ДЕУ траат и по неколку години. Имено за дел од проектите постапките за тендерирање се започнати од 2020 година, не се успешно завршени, а една од причините е надминување на вредноста

во понудите од првично планираната вредност поради што се носени одлуки за поништување на тендерите. Поради ова во периодот октомври, ноември 2023 година со цел намалување на ризикот од откажување на средства донесени се заклучоци од страна на Владата за зголемување на националното кофинасирање до 40% од вредноста на проектите, односно обезбедување на дополнителни средства од Буџетот со цел избегнување на ризикот од откажување на грант средствата.

Дополнително како причина за несоодветно управување со големите проекти значајни за регионалната политика нотирани и на состаноците на секторските мониторинг комитети се и следните:

- споро објавување на тендерите со оглед на долгиот процес на подготовка, проверка и одобрување на тендерските досиеја носи ризик од задоцнето завршување на постапките кои преставуваат потенцијален ризик од финансиски загуби на ИПА средства;
- слабости во процесот на евалуација/евалуациони комисии и
- слаб квалитет на проектната документација ,слабости, потреба за ревизија на проектната документација која е дел од договорот за работи која крајниот корисник и оперативната структура не можат да ја идентификуваат при објавување на тендерската документација.

На крајот на декември 2023 година добиено е ex-ante одобрување од ДЕУ и објавен е тендерот за два проекти и тоа: Изградба на прочистителна станица за отпадни води и рехабилитација и надградба на канализационата мрежа во Општина Тетово и Изградба на нова железничка делница Крива Паланка граница со Република Бугарија како дел од Коридор VIII, фаза 3 .

Секторот за животна средина и транспорт се од голема важност за сеопфатните цели на ЕУ за климатските промени, како и за Економскиот инвестициски план.

Нискиот процент на апсорпција на средства за големи инфраструктурни проекти покажува проблеми во административниот капацитет за управување со структурните фондови на ЕУ во однос на поглавјето 22, регионална политика. Земјите членки кои се корисници на финансиската помош се одговорни за спроведување, што бара соодветен административен капацитет и соодветно финансиско управување за подготовка и реализација на проектот.

Ваквата состојба на ненавремено трошење на средства за големите проекти од секторот Транспорт и Животна средина и климатски акции и после 10 години од програмирање на проектите, резултира со слаба реализација од 4,07% за стратешки проекти кои се важни за регионалната политика (поглавје 22) која е главна инвестициска политика на ЕУ за одржлив и инклузивен економски раст и има негативен ефект врз остварување на целите дефинирани во стратешките документи за регионално поврзување и здрава животна средина.

Неуспешното спроведување на планираните проекти предизвикува фискални ризици со откажување на финансиска помош од ЕУ за стратешки проекти која е во

износ од 79 милиони евра, и ризик од губење на останатите средства поради оперативен период за завршување на проектите до 2026 година.

Со оглед дека рокот на оперативната програма (2026 година) за голем дел од проектите ќе биде надминат во јануари 2024 година и поради автоматско повлекување на неискористени ИПА средства од алокации на средства за 2018 година, Владата на Република Северна Македонија донела Заклучоци[89] со кои износот од 54,1 милион евра, треба да се предвиди како дополнителни средства во Буџетот на Република Северна Македонија за да нема откажување од проектите, односно сите трошоци кои дополнително ќе се појават ќе бидат покриени од националниот Буџет за да не се доведе во прашање реализацијата или проектите да бидат откажани. Од овие 54,1 милиони евра, 26,1 евра се однесуваат за проектите од Животна средина и 27,9 милиони евра за Сектор Транспорт – Изградба на Коридор VIII, трета фаза, Функции на држава.

Истакнуваме дека во најновиот Извештај на ЕУ за напредокот на Република Северна Македонија за 2023 година на ЕК наведено е следното[90]*„Системите за финансиско управување и контрола се оперативни, но под притисок се поради предизвиците со вработувањето на кадар. Ова продолжи негативно да влијае врз активностите за индиректно управување од страна на земјата корисничка. На крајот на 2022 година, во рамките на повеќегодишната програма за животна средина и транспорт на ИПА II (за периодот 2014-2020 година), откажани се средства на ЕУ во вкупен износ од 24,8 милиони евра, додека ризикот од понатамошно значително откажување и понатаму е висок. За да ги реши критичните недостатоци и за да може да работи во средина на екс-пост контрола, Северна Македонија ја забрза реорганизацијата на финансиските и на контролните системи за нови оперативни програми според ИПА III.“*

3.2.1.2.1. Подобрување на инфраструктурата за собирање на отпадни води во Град Скопје

Проектот Подобрување на инфраструктурата за собирање на отпадни води во Град Скопје предвидува изградба на колекторски систем на десниот и левиот брег на реката Вардар во подрачјето на Градот Скопје за подобрување на инфраструктурата во согласност со Директивата 91/271/ и реализацијата на овој проект е предуслов за започнување со изградба на Пречистителна станица за отпадни води на Град Скопје. Во 2017 година склучен е договор за градба[91]на износ од 9,6 милиони евра согласно условите во црвен FIDIC.

---

[89] Извадок од нацрт записник од двесте дваесет и првата седница на Владата на Република Северна Македонија одржана на 16 јануари 2024 година и Извадок од нацрт записник од двесте дваесет и првата седница на Владата на Република Северна Македонија одржана на 16 јануари 2024 година бр. 41-1224/2 и бр. 41-1315/2.

[90] https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657

[91] бр. 12-6195/1 од 27.10.2017

Договорен орган за спроведувањето на проектот е Секторот за централно финансирање и склучување договори (ЦФСД) при Министерството за финансии, додека корисници се МЖСПП, Град Скопје и ЈП Водовод и канализација - Скопје. Официјалниот почеток на градежните работи е 14.02.2018 година, со периодот на изградба во времетраење од 2 години, по што предвидено е една година гарантен период до 14.02.2021 година.

Во јануари 2020 година, изведувачот, поднел тужба против Министерството за финансии по основ на тужбеното барање - поништување на договорот и надомест на штета во износ од 7 милиони евра, заради наводно давање на лажни податоци во тендерските документи во однос на типот/видот на ѓубре кое што постои на дивата депонија „Вардариште“, со што понудувачите биле донесени во заблуда.

Во однос на тужбата, Основниот Суд 1 во Скопје ја отфрлил истата и се произнел за ненадлежен, со оглед дека согласно член 20.3 од условите од црвен FIDIC по кој е склучен и се спроведува овој договор, предвидено е споровите помеѓу договорните страни да се решаваат во рамки на постапка пред Одборот за разрешување на спорови - DAB. Изведувачот иницирал три упатувања до DAB[92]. Договорот за градежни работи, согласно одредбата 15.2 бил раскинат во мај 2022 година. Ревизијата утврди дека е во тек арбитражна постапка.

Финалниот извештај на надзорот за периодот од 07.02.2018 до 06.10.2022 година бил одобрен на 30.12.2022 година, со издавање на Белешка за затворање на проектот.

Вкупно извршените работи до раскинување на договорот изнесуваат 73%, односно надзорот потврдува 83% на инсталирани цевки. Вредносно договорот е реализиран во моментот пред да се раскине на износ од 7,1 милиони евра после 4 години и 3 месеци од воведување во работа.

За преостанатите незавршени градежни работи во наредниот период е планирано да се подготви тендерска документација врз основа на која ќе се објави тендер за избор на нов изведувач со средства од националниот Буџет.

Со оглед дека средства за склучување на договорот за преостанатите градежни работи нема да бидат обезбедени од ИПА, односно ќе бидат обезбедени од други извори на финансирање, надлежноста за спроведување на тендерската постапка ја презема МЖСПП како корисник на проектот, во тесна соработка со Град Скопје и ЈП Водовод и Канализација, како крајни корисници на проектот.

Ревизијата утврди дека за завршување на проектот сеуште не е започнато со нова тендерска постапка за избор на изведувач. Утврдената состојба има за ефект идни

[92] првиот DAB на 4 јануари 2021 година кога е побарано околу 23,5 милиони евра и 529 дена продолжување ;
вториот DAB во септември 2021 година;
апликација за итна арбитражна постапка на 25 јануари 2022 година и
третиот DAB на 27 април 2022 година.

фискални ризици поради потреба од обезбедување на средства од националниот Буџет за негово завршување, трошоци за арбитража и други дополнителни трошоци.

Ефектите од незавршување на овој проект се високи и во однос на создавање на услови за започнување на изградба на Пречистителна станица за отпадни води на Град Скопје.

3.2.1.3. Стратешки проекти од сектор транспорт, патна и железничка инфраструктура

Стратешки документи и обврски за инвестициски проекти од обласга на транспортна инфраструктура

Со Договор за основање на Транспортна заедница [93] во областа на патниот, железничкиот, внатрешниот воден и поморски сообраќај, како и развој на транспортната мрежа меѓу ЕУ и страните на Југоисточна Европа[94] во октомври 2017 година основана е Транспортна заедница. Мапите на индикативно проширување на транспортната мрежа (ТЕН-Т) на сеопфатни и основни мрежи на Западен Балкан се приложени кон овој Договор.

Во последниот петгодишен работен план за развој на индикативното ТЕН-Т проширување на сеопфатни и основни мрежи на Западен Балкан[95], донесен од Транспортната заедница во април 2022 година идентификувани се приоритетните проекти на Коридорите VIII и Хд од патната и железничката инфраструктура од регионален интерес во согласност со најдобрата пракса на ЕУ, 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. Во мај 2023 година, Република Северна Македонија потпиша меморандум за разбирање со Европската Комисија за ажурирање на мапите на ТЕН-Т.

Во прилог е **Слика бр.1** која ја покажува мапата на усогласеност на ТЕН- Т мрежата на Република Северна Македонија која покажува дека главните коридори не се изградени, односно не е усогласена патната мрежа поради што се потребни инвестиции.

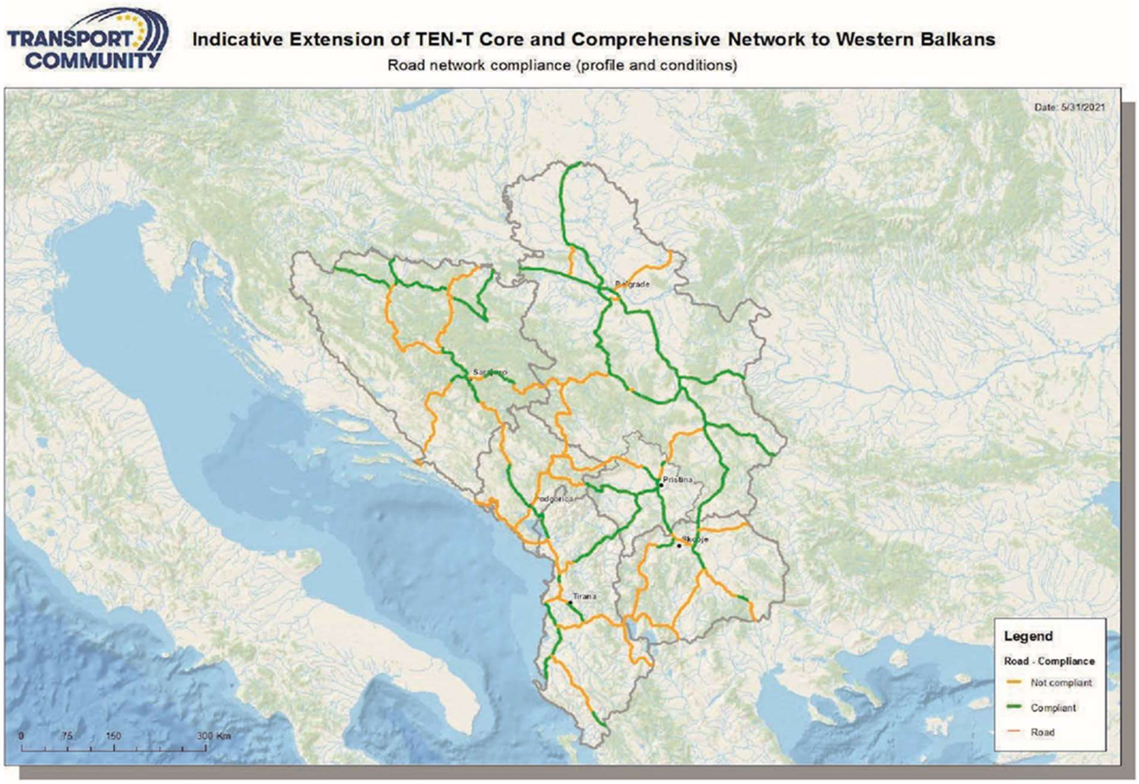
---

[93] L278/4

[94] Република Албанија,Босна и Херцеговина,Република Северна Македонија,Косово, Црна Гора и Република Србија

[95] https://www.transport-community.org/wp-content/uploads/2022/09/Five-Year-Rolling-Work-Plan-for-Development-of-Indicative-TEN-T-Extension-of-the-Comprehensive-and-Core-Network-in-Western-Balkans.pdf

Со член 9 од Договорот, Транспортната заедница има обврска да развива на секои две години петгодишен работен план за развој на индикативно ТЕН – Т проширување.



Слика бр.1. Индикативно проширување на основната и сеопфатна патна мрежа на ТЕН-Т кон Западен Балкан – Карта на усогласеност

Во октомври 2020 година, Европската Комисија усвоила сеопфатен Економски инвестициски план (ЕИП) за Западен Балкан[96], кој има за цел да го поттикне долгорочното економско закрепнување на регионот, да поддржи зелена и дигитална транзиција, да ја поттикне регионалната интеграција и конвергенцијата со Европската Унијата кој се финансира преку Инструментот Инвестициска рамка на Западен Балкан - WBIF.

За овој инструмент на 16.12.2021 година, од страна на Европската Комисија донесена е Одлука[97], а во Анексот „Придонес на ЕУ за одржлива транспортна поврзаност на Западен Балкан 2021-2027 година“ програмирани се 2.000 милиони евра за транспортна инфраструктура и тоа: инвестициски грант во износ од 1.840 милиони евра и 160 милиони евра за програма за безбеден и одржлив транспорт под индиректно управување од ЕБОР и ЕИБ. За користење на овие средства има

[96] COM(2020) 641 конечна Комуникација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите Економски и инвестициски план за Западен Балкан

[97] Одлука за финансирање на повеќегодишниот акционен план за повеќе земји за поддршка на WBIF 2021-2027 година и обезбедување на наследното портфолио со надворешни заеми за минати операции на ЕИБ за корисниците на ИПА

одобрени инвестицони грантови од областа на транспортна инфраструктура. [98] Подетално за истото известено е во Конечниот извештај од спроведена ревизија на успешност "Процес на добивање и користење на средства од Инструментот Инвестициска рамка на Западен Балкан (WBIF)" издаден во 2022 година.

За изградбата на Коридор 8 и 10д од патната инфраструктура кои се дел од ТЕН-Т мрежата,не се користи инвестициски грант поради донесен посебен закон и финансирање на проектот со средства од Буџетот, а не со поддршка на официјална финансиска институција како ЕБОР или ЕИБ.

Ревизијата утврди дека за инвестициите во Сектор Транспорт, како и за изградба на Транс европските транспортни мрежи (ТЕН-Т) отсуствуваат стратешки документи донесени од страна на Собранието и Владата на Република Северна Македонија како што е предвидено со законската регулатива. Во извештајот од спроведена ревизија на успешност „ Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци" издаден во 2022 година и Конечниот извештај за ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност кај Јавното претпријатие за државни патишта за 2022 година, издаден во 2023 година известуваме дека за патната инфраструктура отсуствува Стратегија за развој и одржување на патишта со која треба да се утврдат целите и основните задачи за развој и одржување на државните патишта од најмалку десет години донесена од Собранието на Република Северна Македонија, како и петгодишна програма со која се определува развојот и одржувањето на државните патишта на предлог на ЈП за државни патишта донесена од Владата на Република Северна Македонија за извршување на работите од јавен интерес што е обврска дефинирана во Законот за јавни патишта.

Исто така, за периодот по 2021 година не е донесена петгодишна Национална програма за железничка инфраструктура која претходно ја носеше Собранието, а со измените во регулативата сега ја носи Владата на Република Северна Македонија.

Во 2018 година со поддршка на ЕУ средства изработена е Национална транспортна стратегија. Една од целите на Националната транспортна стратегија донесена од страна на Министерство за транспорт и врски за период 2018-2030 година е да се заврши основната и сеопфатна мрежа на ТЕН-Т мрежата што минува низ

[98] За изградба на железничка инфраструктура од железничкиот сообраќај добиен е грант преку WBIF за Коридор VIII во износ од 68 милиони евра за фаза 2, заем ЕБОР и 155 милиони евра за фаза 3, заем ЕБОР и ЕИБ или вкупно 223 милиони евра за што има информации подолу во т.3.1.2.6 .
За изградба на патна инфраструктура за патни делници од ТЕН – Т добиен е грант преку WBIF за следните проекти:

- Скопје Блаце, заем ЕБОР, 26 милиони евра
- Кичево Букојчани, заем ЕБОР, 20 милиони евра
- Ранковце Крива Паланка , заем Светска Банка 14 милиони евра

националната територија и надградба на патна и железничка инфраструктура со современите технички и оперативни стандарди.

Главната цел на Националната стратегија за транспорт е развивање на хармонизиран сектор за транспорт кој е меѓународно компатибилен и е интегриран во системот ТЕН-Т, кој го стимулира економскиот и социјалниот развој на земјата, ја зачувува животната средина и ги обезбедува потребите на идните генерации.

Според најновиот Извештај на ЕУ за Република Северна Македонија за Поглавје 21: Трансевропски мрежи во рамките на кластер 4: Зелена агенда и одржливо поврзување во однос на транспортните мрежи констатирано е дека се потребни понатамошни напори за да се постигнат целите и крајните рокови.

Ревизијата со овој извештај опфати проекти за изградба и рехабилитација на транспортна инфраструктура (патна и железничка) за изградба на Коридорите VIII и X презентирани подолу, како и Проект за изградба на инфраструктурен Коридорот 8 и Коридорот 10 д (т.3.2.2.).

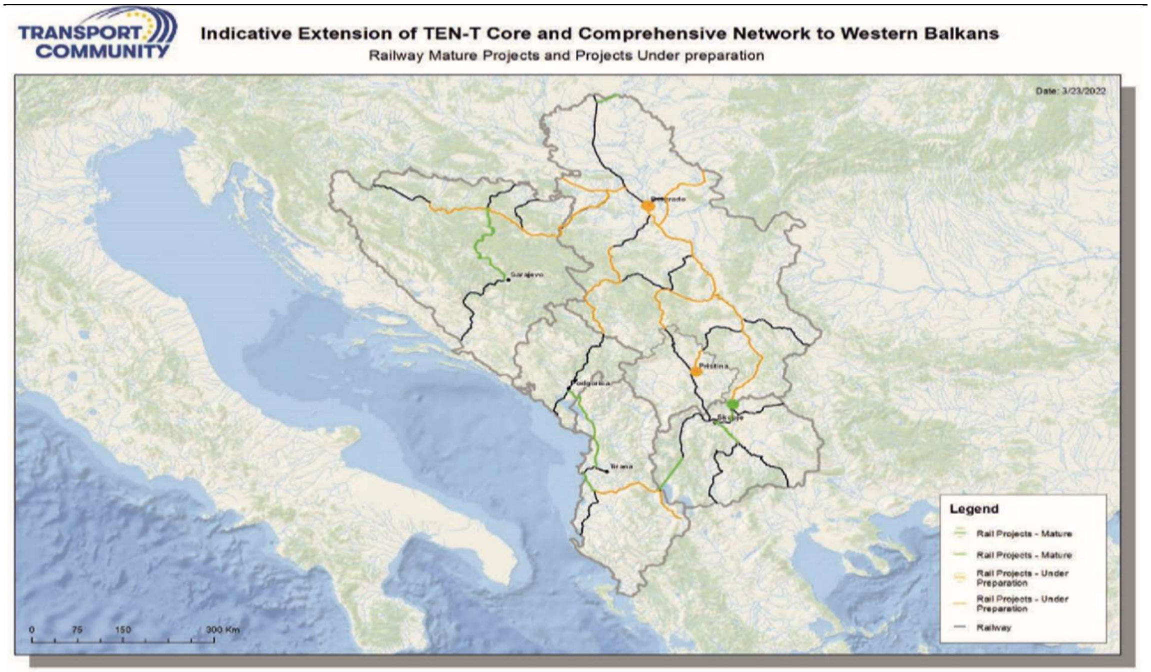
Утврдените состојби и наоди за реализацијата на поединечни проекти од областа на патната и железничката инфраструктура се дадени како што следува:

Проекти за изградба на железничка инфраструктура Коридор VIII и Коридор X

3.2.1.3.1. Изградба на Коридор VIII кон исток, железничка инфраструктура

За управување со проектите за изградба на Коридор VIII кон исток, железничка инфраструктура фаза 1 и фаза 2 формирана е Проектната единица за имплементација составена од претставници од МТВ и претставници од ЈП ЖРСМ Инфраструктура.

За управување со проектот за изградба на фаза 3, поради ИПА финансирање ќе бидат вклучени ЦФСД, МТВ и ЈП ЖРСМ Инфраструктура .



Слика бр.2. Зрели проекти и проекти во подготовка од областа на железничка инфраструктура

- **Коридор VIII, фаза 1 - Рехабилитација на источниот дел од железничката пруга на Коридор VIII – прва делница (Куманово – Бељаковце).**

Железничката линија од Куманово Бељаковце е првата делница од Источниот дел на Железничкиот коридор VIII која се протега од Куманово до граница со Бугарија. Железничката линија Куманово – Бељаковце била во функција до 1996 година. Рехабилитација започнала во 1996 година и траела до 2004 година, а истата година била прекината.

Во 2012 година за финансирање на овој проект „Рехабилитација на источниот дел од железничката пруга на Коридор VIII – прва делница (Куманово – Бељаковце)“ обезбеден е заем кај ЕБОР на износ од 46,4 милиони евра за што е донесен Закон за задолжување.

Во 2014 година по склучување на договорот за градба на износ од 39,7 милиони евра, била започната рехабилитацијата на железничката линија Коридор VIII, делница Куманово – Бељаковце, фаза 1 со должина од 30.8 км. Рокот за завршување бил дефиниран на 30 месеци и требало да заврши во 2016 година. Во јуни 2020 година од страна на изведувачот договорот бил раскинат.

Причините за слаба динамика и застој во реализација на овој проект, се обелоденети и даден е детален опис на состојбата и преземените активности за период од 2014 до раскинување на договорот со првиот изведувач во 2020 година во Конечниот извештај од спроведена ревизија на тема „Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци“ издаден во 2022 година.

Слика бр. 3 и 4 - Теренски увид на Коридор VIII, фаза 1

Во 2020 година, по раскинување на договорот со првиот изведувач, ЈП ЖРСМ Инфраструктура пристапило кон активности за формирање на Одбор за разрешување на спорови – DAB. Одборот донел одлука која била неприфатлива за двете страни и биле започнати преговори со изведувачот за спогодбено решавање на спорот.

Во јули 2022 година потпишан е Договор за спогодување[99] со кој е договорена исплата на финансиски средства на изведувачот во износ од 10 милиони евра.

Со анализа на доставената документација и прибраните информации за степенот на реализација на проектот ревизијата го утврди следното:

- физичката реализација за Коридор VIII, фаза 1, со првиот изведувач за период од шест години е само 54%, а договорот за изведба на работите пред да биде раскинат во 2020 година финансиски е реализиран во износ од 27,7 милиони евра или во проценти 69,7%;
- во јули 2022 година постигнат е договор за спогодбено решавање за побарувањата од изведувачот со што исплатен е надомест на трошоци во износ од 10 милиони евра;
- во јули 2022 година избран е нов изведувач и склучен е договор за изградба на Коридор VIII – лот 1[100] за проектирање и изведување за рехабилитација на преостанат дел од прва делница Куманово – Бељаковце, по жолт FIDIC, на износ од 40,4 милиони евра со рок на завршување на работите до 18.10.2024 година;
- Со ова вредноста на проектот се зголемила за 96% од првично планираната со првиот договор, а рок за завршување на проектот поради сите овие

[99] Settlement agreement 1902-3123/9, од 12.07.2022
[100] бр.1907-3266/1 од 20.07.2022 година

активности на застој, раскинување на договор и избор на нов изведувач пролонгиран е за 8 години, со краен рок октомври 2024 година;
- Поради недоволно средства за финансирање на овој проект од заемот во износ од 46, 4 милиони евра, остатокот од проектот ќе се финансира од заемот за фаза 2 за што во јуни 2023 година е донесена измена на закон[101];
- До крајот на 2023 година согласно податоците во тримесечниот извештај кој се однесува за периодот октомври–декември 2023 година финансискиот напредок на вториот изведувач изнесува 17,7 милиони евра;
- Со теренски увид од страна на ревизијата констатирано е дека до крај на декември 2023 година, реализирани се активности од 47% од вкупната траса која треба да биде изградена, а рокот за завршување на градежни работи е октомври 2024 година.

Ваквата состојба предизвикува пролонгирање и неефикасно управување со овој стратешки проект кој е започнат во 1996 година и до денот на ревизијата сеуште не е завршен во целост.

Ревизијата нагласува дека со склучениот договор со новиот изведувач процесот на изградба е повторно во тек, но останува неизвесноста за негово завршување поради тоа што рокот за реализација на истиот истекува во октомври 2024 година а реализираните активности до денот на ревизијата се 47% од вкупната траса.

- **Коридор VIII - Фаза 2 – проект Изградба на нова и реконструкција на постојната делница Бељаковце -Крива Паланка - источниот дел од железничката пруга на Коридор VIII, фаза 2**

Железничката линија од Бељаковце до Крива Паланка е втората делница од источниот дел од Железничкиот Коридор VIII која се протега од Куманово до граница со Бугарија.

Градежните работи на оваа делница започнале во 1996 година и продолжиле до 2004 година кога проектот бил запрен. Поголемиот дел од железничките насипи и засеци биле изградени речиси до нивните крајни димензии. Истото важи и за поголемиот дел од објектите (мостови, подвозници, пропусти, потпорни ѕидови). Сепак многу железнички мостови и мостови на патишта или остануваат недовршени или неизградени.

[101] Закон за изменување и дополнување на Законот за задолжување на Република Македонија со заем кај Европска банка за обнова и развој по договор за заем за финансирање на Проектот „Изградба на нова и реконструкција на постојна делница Бељаковце – Крива Паланка – Источен дел од железничка пруга на Коридор VIII – фаза 2 Сл.весник на РСМ бр.129/23

Огромен дел од постоечката инфраструктура што поминувала низ железничката линија (далечни далноводи, водоснабдување, канализација, цевководи) веќе се преместени.

Во 2014 година за реализација на овој проект од ЕБОР одобрен е заем во износ од 145 милиони евра.

Договорот за заемот не е ефективен седум години поради неисполнети услови предвидени со одредбите од договорот за заем и тоа: склучен Договор за надзор над градбата, и склучен Договор за техничка помош на Единицата за имплементација на проектот. Поради тоа, во 2021 година до прогласување на ефективноста платена е провизија за неповлечени средства во периодот седум години, износ од 4,6 милиони евра.

Слика бр. 5 - Изградба на Коридор VIII - Фаза 2

Причините за неисполнување на обврските по склучениот Договор за заем детално се обелоденети во Конечниот извештај од спроведена ревизија на тема „Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци" издаден во 2022 година.

Со поддршка од ЕБОР во 2018 година обезбеден е инвестициски грант од инструментот WBIF и склучен е договор на износ од 68,5 милиони евра. На 02.07.2021 година склучениот договор за грант е прогласен за ништовен и доставен е нацрт текст на нов Договор за грант во кој ќе биде исклучена можноста за повлекување и исплата на грант средствата на сметка на ЈП ЖРСМ Инфраструктура , туку на барање на ЈП ЖРСМ Инфраструктура, ЕБОР директно ќе прави исплати кон изведувачот. Договорот за грант и Договорот за обесштетување од страна на државата се потпишани на 14.06.2022 година. Грантот е ефективен.

Во јули 2023 година склучен е анекс на Договорот за заем со кој има измени на средствата од заемот[102] за фаза 2 на Коридор VIII со кој средствата се алоцираат и на други проекти за што е донесен Закон за изменување и дополнување на Законот за задолжување, на 07.07.2023 година.

На 31.05.2021 година склучен е договор со консултантот, а на 15.10.2021 година склучен е договор за надзор, и проектот е прогласен за ефективен.

Слика бр.6 и 7-Теренски увид на Коридор VIII - Фаза 2

Во октомври 2021 година започната е постапката за избор на изведувач, а во јули 2022 година, 18 години по запирање на градбата и 8 години по склучувањето на договорот за заем, склучен е договор за градба во вредност од 155 милиони евра.

До крајот на 2023 година согласно податоците во тримесечниот извештај октомври-декември 2023 година добиени од консултантот финансискиот напредок на договорот изнесува 21 милиони евра, односно во проценти 13.55% за исплатен аванс и деветта времена ситуација.

Според динамички план, до крај на декември 2023 година, исплатени се средства во висина од 12,92% од Договорот, а реализирани се градежни работи од 4,15%. Рокот за завршување на проектот е октомври 2025 година.

[102] 106.750.000 евра за градежни работи за изградба на железничката линија од Бељаковце до Крива Паланка (фаза 2), вклучувајќи и обнова на постојните делови од линијата,
4.500.000 евра за консултантска помош за надзор и поддршка при имплементацијата на договорот за градежни работи, финансирана од средствата на заемот и фондовите за техничка соработка,
30.200.000 евра за градежни работи за финализирање на изградбата на железничката линија од Куманово до Бељаковце (фаза 1),
2.100.000 евра за градежни работи за финализирање на подобрувањето на железничката пруга на Коридорот X, и
1.450.000 евра за еднократна провизија.

Според информациите кои ги добивме од субјектите на ревизија се прават анализи за одлучување за веќе изградените мостови кои се изградени пред неколку години, дали истите може да служат и се стабилни за да се користат при железничка пруга, или треба да се рушат и да се изградат нови мостови. Покрај овие активности отворени се и тунелите и веќе со добра динамика се работи кон реализација на трасата.

Ваквата состојба предизвикува неефикасно управување со овој стратешки проект кој е започнат во 1996 година и до денот на ревизијата сеуште не е завршен.

- **Коридор VIII фаза 3 – Изградба на новата железничка делница Крива Паланка до граница со Република Бугарија, како дел од Коридор VIII**

Овој проект е еден од најзначајните приоритети во железничкиот сообраќај во Република Северна Македонија, а истовремено е високо рангиран проект во Единствената листа на проекти во секторот - Транспорт. Имплементацијата на овој проект се очекува да придонесе во постигнување на целите предвидени во рамки на Секторската оперативна програма ИПА II за програмскиот период 2014-2020.

Главна цел на проектот е да се подобри железничката инфраструктура долж ТЕН-Т мрежата во рамки на Западен Балкан, со цел отворање на нови можности за одржлива економија и социјален развој на регионот преку поврзување на железничките мрежи меѓу Република Северна Македонија и Република Бугарија.

Имајќи предвид дека станува збор за голем инфраструктурен проект, финансиските средства за реализација на истиот се планирани од следните извори:

- ИПА II грант средства во износ од 60,765 милиони евра;
- WBIF грант средства во износ од 155,5 милиони евра[103];
- заем од Европската банка за обнова и развој во износ од 175 милиони евра[104];
- заем од Европската инвестициска банка во износ од 175 милиони евра[105], која е водечка меѓународна финансиска институција на овој проект .

Во декември 2023 година обезбедени се средства од заем во вредност од 350 милиони евра од Европска инвестициона банка и Европска банка за обнова и развој по претходно донесени закони за задолжување.

---

[103] Во јули 2022 година преку официјален допис од DG NEAR (Ref.Ares (2022)5200134-18/07/2022) во рамките на 25-ти повик за техничка помош и 6-тиот инвестициски грант на WBIF биле одобрени средства во износ од 155.562.188 евра, како надополнување на грантот од ИПА II програмата за транспорт во износ од 60.765.000 евра.

[104] Закон за задолжување на Република Северна Македонија со заем кај Европската банка за обнова и развој по Договор за заем за Железнички Коридор VIII- фаза 3 објавен во Сл. весник на РСМ бр.262/23

[105] Закон за задолжување на Република Северна Македонија со заем кај Европска инвестициона банка по финансиски договор за Железнички коридор VIII – источна делница МК, делница Крива Паланка – граница меѓу Северна Македонија и Бугарија објавен во Сл. весник на РСМ бр.262/23

Во рамките на ИПА I програмата (2007-2013) биле доделени ИПА грант средства за изработка на проектна документација на основен проект во износ од 3,4 милиони евра. Проектната документација била завршена во 2017 година, за која имало и ревизија на проектот.

Во 2019 година, Министерството за финансии во соработка со МТВ и ЈП ЖРСМ Инфраструктура добиле позитивен одговор од ЕБОР и ЕИБ за финансирање на проектот со заем.

Во октомври 2020 година потпишан е Оперативен договор за регулирање на односите помеѓу ЈП ЖРСМ Инфраструктура, МТВ, СЕП и ЦФСД, 4 години по донесување на Секторската оперативна програма кое што е една од причините за ненавремено започнување на активности за реализација на овој проект и можност за губење на ИПА средства во износ од 60,765 милиони евра.

Согласно Заклучоците на Владата од 8-та седница одржана на 04.10.2020 година, ЈП ЖРСМ Инфраструктура требало да започне со подготовка на третата фаза, подготовка на тендерската документација, како и да подготви акциски план за надзорот.

Во декември 2021 одобрена е апликацијата за грантот од страна на Европската Комисија, а билатералниот договорот од страна на ЕК е потпишан во април 2022 година. Билатералниот договор од страна на Република Северна Македонија е потпишан во јули 2023 година, односно после 1 година и 7 месеци од одобрување на апликацијата. Вредноста на проектот во билатералниот договор е 340,4 милиони евра, а согласно ГАП анализата и по одржаната мисија на ЕИБ и ЕБРД во мај 2023 година, новата неофицијална проценета вредност на проектот е 560 милиони евра (со вклучена сигнализација и електрификација).

Во февруари 2023 година доставена е Информација[106] за имплементација на инфраструктурниот проект каде е дадено образложение дека поради дописот на Градежен факултет[107] во кој имало забелешки за комплетноста на техничката документација на ниво на основен проект, во 2021 година на барање и на банките бил ангажиран консултант преку CONNECTA[108] за ГАП анализа на техничка документација, како и на документацијата која се однесува на заштита на животната средина и на социјалните аспекти како предуслов за добивање на заем и усогласеност со нивните политики.

Доставен е извештај од ГАП анализата во кој се препорачува градежните работи да не се тендерираат со договорените услови на црвен FIDIC, а со имплементација со договорните услови на жолт FIDIC по лотови ризикот од несоодветна проектна документација би се префрлил на изведувачот.

[106] бр.1902-630/1 од 09.02.2023 година
[107] бр.12-06/112/41-169 од 27.12.2017 година
[108] Техничка помош за поврзување на Западен Балкан

Иако во подготовката на документацијата биле ангажирани низа експерти преку техничка помош, сепак заради несоодветен квалитет потребна била доработка на истата, што предизвикало дополнителни одлагања на утврдените рокови за објава на тендерот.

Согласно воспоставениот систем на индиректно управување кое предвидува претходно одобрување од страна на Делегацијата на ЕУ, усогласената верзија на тендерската документација била доставена од страна на ЦФСД при Министерството за финансии на претходно одобрување до Делегацијата на ЕУ на 31.07.2023 година.

По однос на доставеното тендерско досие за горенаведениот проект, Делегацијата на ЕУ доставила допис (Версо) на 14.08.2023 година до ЦФСД согласно воспоставениот систем на размена на тендерски документи согласно кое тендерското досие било одбиено и вратено на доработка.

Во врска со доставените коментари од страна на Делегацијата на ЕУ било укажано дека периодот на имплементација на градежните активности не само што е надвор од временската рамка на програмата за ИПА II, туку и градежните работи нема да бидат завршени до датумот на доставување на Финалната декларација на трошоци, како што е наведено во „Прирачникот за затворање на програмите имплементирани со индиректно управување со земјите-кориснички во рамките на ИПА II (2014-2020)". Имено дури и во случај ИПА средствата да бидат исплатени преку авансно плаќање во временската рамка на програмата за ИПА II односно до 31.12.2026, за овие средства најверојатно ќе треба да биде направен поврат на средства бидејќи проектот нема да биде функционален до датумот на доставување на Финалната декларација на трошоци.

Последователно, ЦФСД при Министерството за финансии со писмен допис се обратиле до Националниот координатор за авторизација.

Во добиениот одговор од страна на Националниот координатор за авторизација (НАО) упатен до ЦФСД било посочено дека во неколку наврати[109] преку упатени дописи до Оперативната структура (ЦФСД, МТВ и ЈП ЖРСМ Инфраструктура) бил истакнат ризикот од губење на средства од ИПА, поврзан со слаба реализација на годишните планови за јавни набавки и исплати. Во оваа насока, посебен акцент е ставен на гореспоменатиот проект, кој е оценет како стратешки капитален проект на Владата од високо значење за понатамошниот развој на земјата, што се докажува и со обезбедувањето на потребните финансиски средства за целосно затворање на финансиска конструкција.

Имено, имајќи предвид дека договорот за градежни работи би се спроведувал согласно правилата на жолт FIDIC за дизајн и градба, во рамки на договорот

[109] со Допис бр. 10-1734/1 од 11.03.2021 година, Допис бр. 10-948/1 од 03.02.2023 година, Допис бр.10-5495/2 од 03.08.2023 година

предвидена е фаза на до проектирање во времетраење од околу 2 години и градежни работи во период од околу 5 години од датум на започнување на проектот.
Врз основа на ова градежните работи нема да бидат целосно завршени во временската рамка на програмата за ИПА II и до датумот на доставување на Финалната декларација на трошоци, поради што има голем ризик за враќање на средствата од ИПА II алоцирани за овој договор.

Тендерското досие за избор на изведувач е објавено на крајот на декември 2023 година, по претходно одобрување од страна на Делегацијата на ЕУ. Тендерската постапка за избор на изведувач на сигнализација и телекомуникација, како тендерската постапка за избор на надзорот на градежните работи на проектот ќе се спроведе преку ЈП ЖРСМ Инфраструктура.

Ревизијата истакнува дека правилата на ЕУ за реализација на проект се јасни и прецизни. Поради тоа што фазата на планирање и подготвување на проектот трае предолго, 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, и до денот на ревизијата изнесува 560 милиони евра. Наведената состојба носи висок фискален ризик од економски аспект. Во периодот што следи потребно е координирано и навремено дејствување од сите засегнати страни со цел ефикасно управување со проектот и намалување на иден ризик од можна штета и финансиски импликации доколку не се почитуваат договорените обврски.

3.2.1.3.2. Коридор X - Проект за подобрување на железничката пруга на Коридор X

Во ревизијата на успешност „ Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци" издаден во 2022 година ги утврдивме следните состојби за овој проект. На 15.10.2010 година склучен е договор за заем [110] помеѓу ЕБОР и Министерство за финансии за финансирање на градежните активности за ремонт на железничките пруги на Коридор X - Проект за подобрување на железничката пруга на Коридор X, во износ од 17,6 милиони евра со важност до 30.09.2013 година, истиот е ревидиран повеќе пати, а заемот е целосно искористен во 2023 година.

Реализацијата на овој проект со првиот изведувач започнала во април 2012 година и се одвивала со многу бавна динамика односно наместо една година рокот за изведба на ремонтот со првиот изведувач е пролонгиран на 3 години и 10 месеци, односно 46 месеци. Со оглед на бавната динамика на реализација, а потоа и пасивен стечај на

[110] Договор за заем помеѓу ЕБОР и Република Македонија за Коридор X бр.41327 од 15.10.2010

изведувачот, договорот е раскинат. До денот на раскинување на договорот на изведувачот му биле исплатени средства во вкупен износ од 7,1 милиони евра.

Ревизијата утврди дека во октомври 2022 година по изминати (10) десет години од изборот на првиот изведувач избран е нов изведувач и склучен е нов договор. Новиот договор е реализиран заклучно со 02.07.2023 година во вкупен износ од 5,6 милиони евра.

Проектот е завршен и во септември 2023 година добиено е Одобрение за употреба[111].

Изградба на стратешки проекти од патна инфраструктура

3.2.1.3.3. Изградбата на Автопат 2, патна делница Кичево Охрид, Коридор VIII кон запад

Со ревизијата на успешност „Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци" обелоденети се состојби за овој проект како најголема стратешка инвестиција по вредност и по стратешка важност.

Во делот на клучни прашања во точка 5.1 од Конечниот извештај за ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност кај Јавното претпријатие за државни патишта за 2022 година, ревизијата известува за изградбата на патната делница Кичево–Охрид. Инвестициите за оваа делница изнесуваат 31.597.364 илјади денари или 57% од вкупните материјални средства во подготовка, додека должината на патната делница е 56,7 км односно за изградба на еден километар од патната делница, до крајот на 2022 година инвестирани се 557.273 илјади денари (приближно 9 милиони евра).

Слика бр. 8 и 9 - Теренски увид на Изградба на Автопат Кичево Охрид

[111] бр.14-4026/4 од 05.09.2023 годна.

Предмет на оваа ревизија на успешност е оценка на ефикасноста на управувањето со овој проект од страна на сите надлежни институции, поради високите фискални ризици на кои е изложен истиот. Исто така со ревизијата беа земени во предвид и други фактори како што се: причините за големото доцнење на реализацијата и завршување на договорените активности, истечен рок на договорот заклучно со 31.12.2023 година, неисполнети цели за кои се инвестирани финансиски средства, негативни ефекти врз туризмот поради значајноста на патот и незадоволени потреби на граѓаните како и отежната комуникација и транспорт на луѓе и стоки.

Ревизијата утврди дека постои голема неизвесност за реализација на проектот поради продолжување на договорот за градба, високите фискални ризици поврзани со вредноста на проектот, ризик од меѓународна арбитража, можните штети од раскинување на договорот. По извршен увид во доставената документација и јавно достапните податоци го истакнуваме следното:

- изградбата на патната делница Кичево – Охрид е започната во 2014 година врз основа на донесен посебен Закон[112] со кој избран е изведувач на градбите, и склучен е Договор за изградба на патна делница Кичево – Охрид, потпишан од Владата, МТВ и ЈП за државни патишта без да биде спроведена постапка за јавна набавка;
- основниот договор за изградба и склучените пет анекси, кои се составен дел на Законот потпишани се по усвојување на Законот и измените на Законот од страна на Собранието и објавување во Службен весник;
- видот на договорот за изградба е моделот на меѓународен договор за градба црвен FIDIC, издание од 1999 година според кој градењето е врз основа на проект кој е одговорност на инвеститорот преку соодветно истражување и проектирање на градбата;
- иако обврската за пристап до локацијата и проектирањето е обврска на инвеститорот, проектот е започнат без решена експропријација и со стари проекти што не е во согласно точка 2.1. од FIDIC каде е наведено дека обврска на инвеститорот е на изведувачот да му обезбеди пристап до локација, преку решавање на експропријацијата за трасата.;
- поради ново проектирање вредноста на градбата[113] се зголемува во 2018 и потпишан е анекс бр. 3 со кој вредноста на проектот изнесува 589,1 милиони евра;
- крајниот рок за завршување на работите е декември 2023 година, а еден од предусловите за да се испочитува овој рок е преземената обврска на ЈП за државни патишта за решавање на 116 отворени прашања најдоцна до март 2022 година, која обврска не е исполнета;

---

[112] Законот за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патната делница Миладиновци-Штип и патната делница Кичево-Охрид (Службен весник Република Македонија бр.149/13, 134/17, 64/18, 168/18, 194/18, 208/18 и Службен весник на Република Северна Македонија бр.22/20, 285/21)
[113] заведен со број 08-9012/1 од 12.11.2013 година

- според точка 20.1 од FIDIC изведувачот има право на побарувања (оштетени побарувања) и пролонгирање на рокот за градба доколку има грешки во проектирање, нерешена експропријација и други нерешени прашања кои се обврска на работодавачот. Во текот на градбата доставени се побарувања од страна на изведувачот кон инвеститорот, за кои изведувачот со потпишување на нов анекс кон договорот се откажал[114]. Со последниот Анекс бр.5,точка 10 е уредено следното: "Согласно обврзаноста на Инвеститорот да ги реши сите отворени прашања, вклучувајќи го, но не ограничувајќи се само на проекти, експропријација, дислокации и други наведени во Прилог Б најдоцна до 31.12.2021 година, Изведувачот, согласно потточка 20.1 и инвеститорот согласно потточка 2.5 од Општите услови на договорот, се откажуваат од своето право на поднесување на било какви отштетни или други побарувања за плаќање настанати во врска со Прилогот Б од 01.07.2021 до 31.03.2022 година;
- финансиските средства за изградба и реконструкција на патните делници се обезбедени: најмногу 90% од средствата преку основниот заем и најмалку 10% од сопствени средства, односно 85% со 15% со дополнителниот заем за што одобрен е заем во вкупен износ од 684,7 милиони долари[115];
- заклучно со октомври 2023 година кумулативната вредност на градбата е 446,7 милиони евра, а првиот заем е целосно искористен;
- трошоците за заемот кои се капитализираат како вредност на проектот изнесуваат 51,5 милиони долари, од кои камати во износ од 45,8 милиони долари и провизија за неповлечени средства во износ од 5,7 милиони долари.

На крајот на декември 2023 година, пред истекување на рокот на договорот за градење, од страна на ЈП за државни патишта до Владата доставена е „Информацијата за Договорот Изградба на автопат А2 Делница Кичево Охрид". Во Информацијата е наведено дека вредноста на извршените работи заклучно со времената ситуација 73-2 за месец Ноември изнесува 466,4 милиони евра или 77,99%. Во оваа Информација како прилог е доставен и допис/известување од Надзорниот

[114] точка 10 од Анекс бр.1 „Изведувачот се откажува од сите исплати или други побарувања кои би произлегле од Анекс бр.1 за продолжување на рокот за завршување на работите и ги повлекува сите побарување наведени во Прилог Б (Список на побарувања на изведувач) кои настанале пред датумот на потпишување на Анекс бр.1.
точка 6 од Анекс бр.2 "Изведувачот согласно точка 20.1 од Општите услови на Договорот, **се откажува** на било кое право од своите побарувања настанати со потпишување на Анекс бр.2 како и правото на поднесување на било какви побарување заклучно со датумот на склучување на нов анекс за кој што ќе се уреди ова прашање.
точка 10 од Анекс бр.3 „Изведувачот согласно точка 20.1 од Општите услови на Договорот, **се откажува** на било кое право од своите побарувања настанати со потпишување Анекс бр.3, како и правото на поднесување на било какви побарување заклучно со 30.06.2020 година".
[115] Основен заем на износ од 505.044.966 долари кој заклучно декември 2023 година е целосно повлечен и дополнителен заем на износ од 179.694.572 долари за право на повлекување на средства од овој заем предуслов е продолжување на договорот за градба.

орган/ FIDIC експерт од 20.12.2023 година во кое наведено дека изведувачот со анекс бр.5 се обврзал во Прилог Ц ,а инвеститорот се обврзал во прилог Б да ги реши отворените прашања кои до 30.12.2021 година кој бил краен рок биле 4,31% решени, а на 30.06.2023 година решени се 74,14% поради што од страна на изведувачот се предлага како краен рок за завршување на работите 31.08.2026 година. Во извештајот на FIDIC експертот констатиран е висок процент на изведени градежни работи од 83,84% и реализирани финансиски средства од 75,4%.
Согласно обелоденетите информации во Конечниот извештај за 2022 за ЈП за државни патишта е напоменато дека до денот на завршување на ревизијата на прва, втора и четврта под делница на делницата Кичево – Охрид се појавиле 11 нови свлечишта, кои дополнително влијаат на потреба од нови варијации за надминување на состојбите, пролонгирање на рокот на нејзино завршување и исплата на дополнителни финансиски средства.

Ревизијата нагласува дека за овој проект за кој важат условите од FIDIC договори и за кои се применува меѓународното право е особено важно создавање на соодветни услови за градба, исполнување на обврските за градбата по FIDIC со цел ефикасно, економично и ефективно реализирање на проектот, управување со трошоците на проектот, управување со фискалните ризици поврзани со имплементација на овој проект. Исто така успешна реализација и завршување на овој проект се важни за постигнување на целта поради која овие проекти се превземени и се реализираат, економскиот раст и подобар квалитет на животот на граѓаните.

Рокот на договорот на крајот на декември 2023 година истекол и извесно е дека рокот за завршување на истиот ќе се пролонгира за што треба да се донесе Закон во Собранието. Исто така извесно е и зголемување на вредноста поради појава на нови свлечишта како последица на несоодветни технички решенија за овој проект. Доколку не се донесе Закон во Собранието за продолжување на рокот, во услови на висок степен на реализација на договорот, склучен меѓународен договор со арбитражни клаузули и во услови на неисполнети превземени обврски, од компаративно искуство со други стратешки проекти со раскинати договори постои голема веројатност за застој на проектот, значајно зголемени трошоци, трошоци за постапката за арбитража и неизвесност за финансирање на проектот во услови на ограничен фискален простор на државата и јавното претпријатие. Ревизијата утврди дека овој проект и по 10 години не е завршен.

Ревизијата не потврди дека е воспоставен ефикасен систем на управување со проектот од надлежните институции со цел навремено и ефикасно решавање на отворените прашања и забрзување на динамиката на реализацијата согласно Договорот и на преземени обврски со Анекс бр. 5 кон договорот и постои голема неизвесност за навремено донесување на Закон во Собранието.

Ревизијата нагласува дека во април 2024 година донесен е Законот за дополнување на Законот за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патна

делница Миладиновци - Штип и патна деница Кичево - Охрид[116] со кој ќе се склучи Анекс бр.6 за изградба на патна делница Кичево - Охрид со дефиниран рок за изградба до 31.12.2026 година.

3.2.1.3.4. Изградба на експресен пат Ранковце Крива Паланка (источен Коридор VIII)

Со ревизијата на успешност „Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци" издаден во 2022 година обелоденети се состојби за овој проект кој и во 2023 година сеуште не е завршен, а постои неизвесност во однос на до обезбедување на финансиски средства за завршување на истиот.

Експресниот пат А2 е дефиниран како дел од Коридорот 8, Исток - Запад и истиот има за цел да го подигне нивото на сообраќај и безбедност на релацијата Ќафасан– Кичево–Гостивар–Скопје–Куманово–Деве Баир. Трасата се наоѓа во Североисточниот дел од Република Северна Македонија.

Изградбата на експресниот пат А2, делница Крива Паланка–Длабочица–Страцин (Чатал) е поделена на две делници за што склучени се договори во согласност со условите на црвен FIDIC.

Договорот со изведувачот за Лот 1 од Страцин (Чатал) до Длабочица е со рок на завршување на работите до 26.05 2024 година, а физички прогрес на оваа делница изнесува околу 73 % (30% од претходен изведувач и 43% од новиот изведувач).

Слика бр. 10 - Изградба на експресен пат Ранковце Крива Паланка

[116] Сл. весник на РСМ бр.76/24

Договорот со изведувачот за Лот 2 од Длабочица до Крива Паланка е со рок на завршување на работите до 31 мај 2024 година. Физички напредок на оваа делница изнесува околу 87,27%.

За финансирање на овој проект во 2015 година случен е договор за заем[117] кај МБОР - Светска банка на износ од 83 милиони евра, кој во декември 2020 година е реструктуриран и намален на износ од 73 милиони евра, а користењето на истиот е продолжено до 30.06.2023 година.

Од заемот повлечени се средства во износ од 52,7 милиони евра, платени се камати во износ 2.4 милиони евра и провизија за неповлечени средства во износ од 1,1 милиони евра.

Поради потреба од дополнителни средства од околу 35 милиони евра за завршување на овој проект доставена е Информација до Влада во врска со потребата од поднесување на WBIF апликација за инвестициски грант[118].

Со овие дополнителни средства инвестициската вредност на проектот би се зголемила на вкупно 108 милиони евра.

Во февруари 2023 година со поддршка на Светска банка аплицирано е на 8-миот повик за инвестициски грант за добивање на средства преку инструментот WBIF во износ од 43,2 милиони евра (според новите правила во ИПА III до 40% од на вкупната инвестициска вредност на проектот кој сега е проценет на 108 милиони евра).

Во јули 2023 година добиен е допис од DG NEAR (Ref Areas (2023) 4903148-14/07/2023) во кој се известува дека за стабилизација на косини на експресен пат одобрен е инвестициски грант во износ од 13,9 милиони евра или 40%. од дополнителните потребни средства од 35 милиони евра за завршување на проектот.

Поради статусот на реализација на проектот, а по доставено барање од ЈП за државни патишта и Министерството за финансии, со допис од 29 јуни 2023 година Светска Банка известила дека датумот за затворање на проектот е продолжен до 30.09.2025 година.

Од страна на ЈП за државни патишта во јули 2023 година доставена е Информација до Влада[119] за потребата од обезбедување на дополнителни средства во вид на заем од Светска банка за затворање на финансиската структура/конструкција на проектот. Во доставената Информација дадено е образложение дека во фаза на реализација на проектот се појавиле непредвидени работи, стабилизација на косини во усеци, појава на рударски тунели на самата траса, драстично покачување

[117] Договор за заем со оперативен број 8525-МК, потпишан на 06.10.2015 година

[118] Информација до Влада во врска со потребата од поднесување на WBIF апликација за инвестициски грант за изградба на експресен пат А2, Делница Крива Паланка- Длабочица-Страцин, „како дел од Коридор VIII“ број 02-981/1 од 02.02.2023 година

[119] Информација за потребата од обезбедување на дополнителни средства во вид на заем од Светска банка за затворање на финансиска структура на проектот за надградба и развој на патиштата број 02-6962/1 од 24.07.2023 година.

на цените на градежните материјали и финансиски средства, според кои последно проценетата вредност на проектот изнесуваат 118 милиони евра од кои има обезбеден инвестициски грант во износ од околу 14 милиони евра, кој е наменет за финансирање на непредвидените работи поврзани со стабилизација на косините во усеците на оваа патна делница. Во таа насока, ЈП за државни патишта за целосна реализација на овој проект, односно за затворање на финансиската конструкција на проектот преостанува да обезбеди средства во износ од 31 милиони евра, од кои за градежни работи 26 милиони евра и 5 милиони евра за друга намена[120]. Имајќи го предвид горенаведеното, ЈП за државни патишта предлага износот на дополнителните средства да се побара од Светска Банка во вид на заем, обезбеден со државна гаранција.

Ревизијата ја нагласува неизвесноста за завршување на овие два проекти (Лот 1 и Лот 2) од причина што рокот за завршување на договорите со изведувачите е мај 2024 година, а до денот на ревизијата не се обезбедени дополнителни финансиски средства поради отсуство на Закон за задолжување.

Ваквата состојба носи ризик од пролонгирање на рокот за градба, можни фискални ризици од отштетни побарувања или арбитража од изведувачите и ризик од неможност да се искористат грант средствата.

Патот не е во функција, истиот е дел од Коридор VIII. а подготовките се започнати пред 9 години, од 2015 година.

3.2.1.3.5. Изградба на експресен пат на делница клучка Градско – Дреново (дел од крак X-d од патниот Коридор X)

Проектот е дел од Националната транспортна стратегија 2018-2030 и дел од Оперативната програма за Транспорт 2014-2020 финансирана од Европска Унија со ИПА фондови и одобрен за финансирање од ЕУ.

Во 2017 година склучен е билатерален договор помеѓу корисникот на ИПА - Владата на Република Северна Македонија и Европска Комисија кој е дел од повеќегодишна програма за животна средина и климатски активности и транспорт за 2014-2016 одобрен со Одлуката на Комисијата број С(2017)5342.

Иако со билатералниот договор вредноста на проектот е проценета на 41,6 милиони евра, а ИПА финансирањето на 35,4 милиони евра, избран е изведувач и склучен е

---

[120] Набавка, изработка на наменски ИТ систем (програма) за следење и поддршка на инвестицискиот процес како и управување со проектите
Услуги за собирање и мерење неопходни податоци за РАМС, потреба на ЈПДП а во однос на успешно одржување на државната патна мрежа.
Техничка поддршка

договор за изградба согласно црвен FIDIC, со значително понизок износ од утврдената вредност во билатералниот договор.

Во рамки на проектот се врши изградба на трета делница од експресниот пат Прилеп - Градско со должина од 15,5 км. Изградбата на делницата е со 85% финансиски средства на ИПА фондовите на ЕУ, ИПА II, а 15% е со национално кофинансирање.

Оперативната структура за овој проект се состои од ЦФСД во Министерство за финансии како договорен орган, МТВ како корисник и ЈП за државни патишта како краен корисник.

На 21.09.2017 година, потпишан е договор[121] за градежни работи на износ од 23 милиони евра, со временска рамка од 730 календарски денови со што изградбата на делницата требало да заврши на 22.01.2020 година. До април 2020 година изведувачот реализирал 35% од обврските од договорот, и поради неисполнување на роковите од страна на изведувачот, по одржани преговори бил донесен Протокол за пренесување на договорот за градежни работи кон нов изведувач, по што на 24.12.2020 година бил потпишан договор за асигнација.

На 16.06.2021 година, потпишан е анекс бр.1 со кој се менува компанијата изведувач.

На 25.06.2022 година, потпишан е анекс бр.2 со кој биле предвидени дополнителни финансиски средства за непредвидени работи и продолжување на рокот за изградба за 730 дена, односно до 15.07.2023 година. По склучување на анекс бр. 2 вредноста на договорот изнесува 24,7 милиони евра.

На 13.04.2022 изведувачот изготвил анекс бр.3 на договорот за градба во рамките на расположливите средства, со што вредноста на договорот би се зголемила на износ од 34,5 милиони евра, односно зголемување од 50% од вредноста на иницијалниот договор. Договорот е одобрен од страна на ЈП за државни патишта и МТВ во октомври 2022 година со што се признаваат дополнителни 9,8 милиони евра. Од страна на ЦФСД доставен бил повеќе пати на усогласување и ex ante одобрување до Делегација на ЕУ.

На 15.07.2023 истечен е рокот за градба и завршување на овој проект кој е започнат да се гради во јануари 2018 година.

На 01.12.2023 година согласно доставената проценка од страна на изведувачот изготвен е предлог анекс бр.4, во кој се опфатени сите останати работи и со кој вредноста на договорот за градежни работи е проценета на 37.5 милиони евра, а времето на завршување на работите е 30.06.2024 година.

[121] бр.12-5554/1 од 21.09.2017 година

Во текот на декември 2023 година, одржани се повеќе координативни состаноци, дадени се предлози за завршување на договорот и условите за потпишување на анекс бр.3 и анекс бр.4.

Ревизијата утврди дека наведените анекс бр. 3 и анекс бр. 4 до денот на ревизијата не се потпишани и нема информации за крајниот исход на постапката.

Согласно Изводокот од Нацрт – записникот од Третата седница на Владата на Република Северна Македонија одржана на 06-ти февруари 2024 година, Владата ја разгледала информацијата во врска со постапување по заклучоците од Изводокот од Нацрт-записникот на Двесте и дванаесетта седница на Владата, одржана на 26.12.2023 година, а во врска со проектот Изградба на патна делница Градско - Клучка Дреново како дел од Коридор Xd и донесени се заклучоци за продолжување на постапката за преговори за одобрување на анекс бр.3 и анекс бр.4 согласно ПРАГ правилата.

Договорот не е завршен, а физичкиот напредок на работите заклучно со 06.12.2023 година, е 84%. Финансиски напредок со исплатена времена ситуација бр.27 е 68%. Одолговлекувањето на потпишување на анекс бр.3 и анекс бр. 4 на договорот за градба, го довеле во прашање и договорот за надзор поради што е склучен анекс бр.5 на договорот за надзор со важност до крајот на 2024 година.

Согласно (25) дваесет и петта времена ситуација за изведба, изведени се работи во вредност од 16,8 милиони евра.

Ревизијата не потврди дека е воспоставен ефикасен систем на управување со проектот од надлежните институции со цел навремено и ефикасно решавање на отворените прашања и забрзување на динамиката на реализацијата согласно Договорот и на преземени обврски. Поради отворена DAB постапка, постои ризик од потенцијална арбитража во понатамошен тек доколку не се изврши усогласување.

Ревизијата нагласува дека:

- поради целокупната состојба постои неизвесност за завршување на проектот, а доколку не се потпишат анексите постои реален ризик од поведување на меѓународна арбитража, застој на проектот и незавршување на активностите, кое што ќе има значителни финансиски импликации врз Буџетот на Република Северна Македонија. Исто така доколку не се заврши проектот во оперативниот период на реализација на програмата, крај на 2026 година, односно ако патот не се пушти во употреба, постои ризик од поврат на алоцираните ИПА средства;
- реализацијата на овој проект согласно специјалниот услов во Билатералниот договор зависи од реализацијата на проектот за изградба и реконструкција на двете ленти помеѓу мостот Раец-Прилеп кој проект сеуште не е започнат и се планира да биде реализиран со буџетски средства. Доколку двата проекти не бидат завршени согласно проектираниот рок, постои ризик од поврат на финансиски средства од ИПА за износот доделен за реализација на проектот Градско-Дреново поради нивната взаемна поврзаност.

3.2.1.3.6. ТЕН-Т – проект за автопат од Скопје до граница со Косово

Прва делница - изградба на Автопат А4, делница ГП Блаце– Скопје (клучка Стенковец), Под делница 1- проширување на постоен пат А4 од ГП Блаце до с. Блаце до ниво на автопат и изградба на дел од автопат со клучка за поврзување со локален пат со с. Блаце.

Прва делница од автопат (од граница со Косово во правец кон Скопје) е во должина од 1,9 км. Од страна на ЈП за државни патишта по завршените тендерски постапки за избор на изведувач и на надзор, склучени се договори со избраните фирми.

За изведувач во јануари 2020 склучен е договор[122] во вредност од 881.743 илјади денари. Во тек на градба, има измени на договорот, односно направени се 5 (пет) анекси во вкупна вредност од 176.313 илјади денари.

Одобрението за градба[123] е од 20.07.2020 и рок за завршување – 18 месеци по воведување во работа.

Поради потреба од дополнителни финансиски средства и поради немање можност да се надмине вредноста над 20% од првичниот договор согласно Законот за јавните набавки[124], направена е дополнителна процедура односно тендерска постапка и објавен е повик за изведувач. На повикот се пријавила само една компанија и истата била избрана за изведувач за продолжување на градежните работи.

Во јануари 2023 година склучен е дополнителен договор[125] во вредност од 706.112 илјади денари. И во вториот дополнителен договор направена е една измена со анекс во вредност од 63.883 илјади денари. Вкупната вредност на двата договори е приближно 29 милиони евра.

Согласно дополнителниот склучен договор, рокот за завршување на градежните работи е до февруари 2024 година. Од приложените документи и прибраните информации од терен ревизијата утврди дека се завршени градежни работи околу 80% од динамичкиот план, а крајно исполнување на градежните работи се предвидува јуни 2024 година.

---

[122] бр.08-44/5 од 16.01.2020 година
[123] бр.27УП-136/2020
[124] Член 119 од Законот за јавните набавки
[125] бр.08-547 од 18.01.2023 година

Слика бр. 11 и 12 - Теренски увид на Прва делница - Изградба на автопат А4, делница ГП Блаце – Скопје

Ревизијата утврди дека првичното проектирање има недостатоци кои се констатирани од инвеститорот, изведувачот и надзорот, и поради таа причина направени се измени во проектирањето, а со тоа има двојно зголемување на вредноста на делницата Скопје-ГП Блаце по склучениот првичен договор.

Исто така и по завршување на градежните работи, првичните 1,9 км од делницата Скопје-ГП Блаце ќе останат нефункционални.

Дополнителната траса која треба да биде изградена наредниот период во должина од 10,5 км сеуште е во фаза на подготовка на тендерска постапка. Дополнителните 10,5 км од трасата ќе се градат на комплексен терен, а од досегашните искуства, во проектот што следува постои ризик од промени, зголемување на вредност и дополнителни работи.

Втора делница – ТЕН-Т Проект за автопат од Скопје до граница со Косово

Со втората делница се врши продолжување на делницата кон Скопје, дополнителните 10,5 км финансиран од ЕБОР.
Договорот за заем за финансирање на ТЕН-Т проектот за автопат од Скопје до границата со Косово е од 01.07.2022 година на износ од 167,6 милиони евра.
Индикативната вредност на проектот во 2019 година во Единствената листа на проекти е 112 милиони евра. Во декември 2019 година на овој износ одобрен е инвестициски грант преку WBIF на износ од 20%, односно 26 милиони евра.
Поради зголемена инвестициска вредност на проектот, во ноември 2022 година до Секретаријатот на WBIF доставено е писмо со цел зголемување на износот на грантот за инвестиции и техничка помош.
Со новите правила во ИПА III, вредноста за ко-финасирање изнесува 40%.

До денот на ревизијата по однос на заемот за овој проект пресметани се трошоци во износ од 2,6 милиони евра од кои 1,6 милиони евра се еднократна провизија, 891.000 евра трошоци за неповлечени средства и камата во износ од 51.000 евра.

Според извештајот од консултантот од 2023 година проценката за вредноста на проектот е 198 милиони евра за 10, 5 км автопат.

Во текот на 2023 година по проектирање на проектот објавена е постапка за пред-квалификација за избор на изведувач.

По евалуација на апликациите од пред-квалификацијата, во наредниот период од страна на ЈП за државни патишта, а согласно консултациите со ЕБОР треба да се пристапи кон процедурата за постапка за објава и избор на надзор, исто така и постапката за објава и избор на изведувач.

Ревизијата нагласува дека и покрај неколкуте поминати години и задоцнети постапки од институциите вредноста на проектот од 112 милиони евра е зголемена на 198 милиони евра за 10.5 км автопат, односно 18,9 милиони евра за 1 км автопат или за 76,7%.

Ревизијата не потврди дека е воспоставен ефикасен систем на управување со проектот од надлежните институции со цел навремено и ефикасно планирање на проектот и подготовка за започнување со реализација на активности.

3.2.1.3.7. Изградба на регионален пат Р2138 во врска со регионален пат Р2134 со населба Сончев Град

Во март 2013 година по спроведена јавна набавка, тогашната Агенција за патишта склучила договор за изградба на регионален пат до населбата Сончев град[126] со средства обезбедени од Буџетот. Вредност на договорот изнесува 412.308 илјади денари. Рокот за завршување на проектот согласно договорот бил 18 месеци.

Добиено е Одобрение за градење, на 01.07.2013 година, изведувачот е воведен во работа на 24.07.2013 година, а рокот за завршување на работите согласно договорот бил 18 месеци.

За непредвидени и вишоци на работи констатирани во текот на градбата, на 07.10.2015 година склучен е дополнителен договор помеѓу ЈПДП и изведувачот во износ од 53.291.913 денари.

Проектот не бил завршен во предвидениот рок, поради што договорните страни склучиле шест анекси со кои бил пролонгиран рокот до мај 2017 година и зголемена е вредноста за извршување на работите.

[126] бр.07-861/13 од 05.03.2013 година

Согласно завршниот извештај на надзорот кој е изготвен во април 2018 година, со кој се потврдува дека патот е завршен, а вкупната вредност на работите по основниот договор е на износ од 349.414 илјади денари.

Слика бр.13 -Теренски увид на Регионален пат Сончев град

Во текот на изградбата на регионалниот пат, извршена е промена на трасата односно промена на одредени позиции кои не биле предвидени со основниот проект. Согласно Законот за градба од страна на изведувачот бил изработен проект на изведена состојба, а поради тоа што градбата е надвор од опфатот на одобрението за градење не можело да се аплицира за одобрение за употреба.

Поради настанати промени во градба, потребно било да се изработи измена и дополна на одобрениот проект за инфраструктура, односно подготовка за планска документација согласно со фактичката состојба.

На 28.01.2019 година, од ЈП за државни патишта до МТВ, доставено е барање за измени во тек на градба на регионалниот пат Сончев град. Од МТВ до ЈП за државни патишта имало забелешки на документацијата со кои се барало и измена на инфраструктурен проект. Поради тоа ЈП за државни патишта спровело јавна набавка за проект за инфраструктура, кој бил изготвен во ноември 2020 година и истиот е одобрен од страна на МТВ на 21.03.2023 година.

ЈП за државни патишта на 19.05.2023 година доставило до МТВ ново барање за одобрување на измени во тек на градба, кое на 10.08.2023 година е одбиено со Решение од Министерство за транспорт и врски поради непотполна документација.

Во февруари 2023 година согласно Законот за градење доставено е до МТВ барање за продолжување на одобрението за градба.

Поради одолговлекување на постапките во јули 2023 година истечено е и одобрението за градење.

На 06.09.2023 година издадено е решение од МТВ со кое се одбива барањето за продолжување на рокот за градба поради непотполна документација.

Слика бр. 14- Теренски увид на Регионален пат Сончев град

Иако проектот е започнат да се гради во 2013 годна патот е завршен е во 2018 година, и до 2024 година не е пуштен во употреба поради неодобрени измени во тек на градба и непродолжување на рокот на одобрението за градење.

Ревизијата нагласува дека од страна на изведувачот се води судски спор против ЈП за државни патишта со кој се бара надомест на трошоци во износ од 54.070 илјади денари со законска затезна камата.

Со увид во презентираната документација утврдивме дека во текот и по завршување на изградбата постојат низа пропусти поради кои патот сеуште не е пуштен во употреба.

Ревизијата утврди дека поради административни пречки не може да се пушти во употреба изграден регионален пат кој е од јавен интерес и за кој се потрошени буџетски средства. За надминување на погоренаведените административни пречки укажува на потреба од промени во Законот за градење, за јавни инвестиции кои се финансираат со буџетски средства, особено што во Законот за градење за вакви градби кои се финансираат со ЕУ средства или со средства од официјални кредитори може да се пуштат во привремена употреба со извештај од надзор.

Ревизијата не потврди дека е воспоставен ефикасен систем на управување со проектот од надлежните институции со цел навремено пуштање во употреба на регионалниот пат Сончев Град. Ваквото постапување не е во согласност со принципот на добро управување, неможност да се користи јавна инвестиција за која се потрошени јавни средства, а која е во интерес на граѓаните.

Ревизијата нагласува дека постои ризик од идни фискални импликации за трошоци за одржување на патот кој повеќе години не е ставен во употреба и не се користи.

3.2.1.4. Стратешки проекти во Сектор здравство – изградба на нови објекти во терцијално здравство

3.2.1.4.1. Проект Рехабилитација на здравствени установи во Република Македонија Фаза II

Во ноември 2013 година со поддршка на Банката при Советот на Европа изработена е физибилити студијата за проектот **Рехабилитација на здравствени установи во Република Македонија Фаза II.**

Со Стратегијата за здравство 2007-2020 година била започната голема реформа на здравствениот систем. Според информациите во физибилити студијата, Министерство за здравство за реформите инвестирало повеќе од 100 милиони евра во нова современа опрема, реновирање и изградба на голем број нови болници, вклучително и секундарните болници. Според физибилити студијата за постигнување на очекуваните резултати од реформата е финализирањето на столбот на терцијалното здравство, односно потребна е надградба на Клиничката болница во Штип и големата модернизација на Клиничкиот комплекс Мајка Тереза во Скопје. Реализацијата на проектот за рехабилитација на здравствени установи - Фаза II опфаќа две компоненти:

- **Компонентата I** - Изградба на Клинички центар Скопје[127] ,
- **Компонентата II** - Изградба на Регионална болница Штип[128] ,

Општата цел на проектот е да придонесе за имплементација на Стратегијата за здравство 2007-2020 година чија општа цел е да се подобри здравјето на граѓаните на Република Северна Македонија и да се зајакне здравствениот систем преку обезбедување современи рационални, ефикасни здравствени услуги и социјален праведен здравствен систем.

Целта на проектот Рехабилитација на здравствени установи во Република Македонија Фаза II е да придонесе за имплементација на „Патната карта за реструктуирање на здравствениот сектор" пред 2020 година преку комплетирање на новата мрежа на модерни регионални клинички болници, да се избегнат непотребните упатувања до Клинички центар во Скопје и да се обезбедат

[127] со уривање на старата дотраена зграда за гинекологија, изградба на нова консолидирана зграда во која на 21 клиника и институција ќе им се дадат подобри можности да обезбедат современ третман насочен кон пациентот (нова медицинска опрема ќе се обезбеди и ажурирање на стручното медицинско знаење). Понатаму, постоечката хируршка зграда ќе се реконструира/реорганизира и ќе се надгради целата инфраструктура како и внатрешната патна структура, за да се обезбеди одвоеност на транспортот на пациентите, посетителите и сообраќајот за итни случаи.

[128] каде ќе биде изградена нова консолидирана зграда во која ќе бидат сместени 16 клинички одделенија, која денес е распослана низ кампусот без можност за тесна соработка. Ќе се обезбеди современа медицинска опрема и обука на медицински професионалци . Севкупно тоа ќе даде можност за подобар третман на населението во Источниот регион и помалку упатувања во Клинички Центар-Скопје.

оптимални услови за обезбедување на услуги за терцијална здравствена заштита во согласност со споредливите земји на ЕУ.

Целта на проектот е да се модернизира комплексот клиники „Мајка Тереза"– Скопје и Клиничката болница во Штип пред 2018 година.

Вкупната вредност на двете компоненти е проценета на 156,6 милиони евра, а 94% (63% згради и 31% опрема) од трошоците на проектот директно се однесуваат на прашања кои ќе ги подобрат условите за пациентите.

Проектот делумно е финансиран преку заем од Банката на Совет на Европа преку договорот за задолжување потпишан од страна на Министерството за финансии [129] како и анекс бр.1 на договорот за задолжување[130] за што во 2015 година е донесен закон за задолжување[131] и измени на законот за задолжување[132].

Проектот е планирано да биде финансиран преку задолжување и со средства од буџетот преку 1К – Изградба на нов клинички центар во Скопје и Штип.

Вкупната вредност на проектот вклучува трошоци за проектирање, изведба, надзор, набавка на медицинска и не-медицинска опрема и надградба на професионалните капацитети на кадарот на болницата како и трошоци поврзани со надворешно уредување и администрирање на имплементација. Во прилог 1 на договорот за заем индикативната вредност на проектот е проценета на 176 милини евра, а заемот е на износ од 97 милиони евра и тоа:
- Изградба на Клинички центар во Скопје е со проценета вредност во износ од 128 милиони евра и
- Изградба на Регионална болница Штип е со проценета вредност од 48 милиони евра.

Според физибилити студијата набавката на опрема за потребите на проектот е планирано да се спроведе со буџетски средства, како буџетско учество. Дел од опремата прикажана во табелите од физибилити студијата била набавена пред 2013 година и тоа :
- за Компонента I, набавена опрема во износ од 19 милиони евра, од кои 16,2 милиони евра опрема за 21 клиники и 2.9 милиони евра за линеарен акцелератор;
- за Компонента II, набавена е опрема во износ од 8 милиони евра, од кои 6,4 милиони евра опрема за болницата и 1,6 милиони евра за линеарен акцелератор.

[129] LD1826 бр.15-10509/1 од 10.07.2015
[130] бр. 15-18478/1 од 10.12.2018
[131] Закон за задолжување на Република Македонија кај Банката за развој при Советот на Европа по рамковниот договор за заем за финансирање на проектот за изградба и модернизација на Клиничкиот центар Мајка Тереза во Скопје и Регионалната клиничка болница во Штип Сл. весник на РМ бр.98/2015
[132] Закон за изменување на законот за задолжување на Република Македонија кај Банката за развој при Советот на Европа по рамковниот договор за заем за финансирање на проектот за изградба и модернизација на Клиничкиот центар Мајка Тереза во Скопје и Регионалната клиничка болница во Штип Сл. весник на РСМ бр.198/2018

За изградба и за двата проекти успешно е спроведена меѓународна тендерска постапка за избор на изведувач согласно правилата за набавки на Банката на Совет на Европа и склучени се договорите за изведба по моделот на FIDIC .

Во август 2018 година Министерство за здравство се откажало од Проектот за изградба и модернизација на Клинички центар Мајка Тереза поради што заемот за Компонента I е откажан.

Заемот за изградба на Регионална Клиничка Болница Штип е на износ од 26,9 милиони евра, а вредноста на проектот индикативно е проценета на 49,3 милиони евра, од кои 55% односно 26,9 милиони евра се обезбедени со заем, а 45% односно 22 милиони евра со средства од Буџетот.

До 2021 година за изградбата на Регионална болница во Штип од заемот повлечени се две транши на износ од 13,5 милиони евра и тоа: првата транша на износ од 7,5 милиони евра во јануари 2016 година и втората транша на износ од 6 милиони евра во ноември 2017 година. Во ноември 2021 година банката кредитор го откажала неискористениот дел од заемот.

Слика бр.15 - Теренски увид на Изградба на Регионална Клиничка болница Штип

Изградбата на Клинички Центар во Скопје е откажана во 2018 година, додека проектот за изградба на Регионална Болница во Штип е прекинат поради раскинат е договорот со изведувачот во јули 2023 година

Горенаведената состојба придонесува да не се остварат целите определени со националната здравствена стратегија поради нереализирани јавни инвестиции и изградба на стратешки проекти во терцијалното здравство кое што влијае на квалитетот на животот на граѓаните.

Дополнително поради откажување на овие проекти склучени по меѓународни FIDIC услови на договори има високи фискални ризици поради покрената арбитража во износ од 23,5 милиони евра за Клинички Центар Скопје за отштетни побарувања, а ревизијата констатира неизвесност и со изградбата на Регионална болница во Штип која е од големо значење на граѓаните и според добиените информации покрената е и арбитража во износ од 22 милиони евра за раскинатиот договор за изградба на Регионална болница во Штип.

3.2.1.4.1.1. Компонента 1- Изградба и модернизација на Клинички Центар Мајка Тереза

По добивање на одобрување на тендерската документација, Министерството за здравство во 2016 година, согласно условите од договорот за заем за спроведување на набавки, распишува меѓународна тендерска постапка за избор на изведувач и склучува договор за изведба на градежни работи во мај 2017 година.

Договорот е склучен со конзорциум составен од тројца изведувачи на износ од 95,5 милиони евра (5.873.356 илјади денари).

Договорот за изведба на градежните работи[133] е согласно условите на FIDIC (1999 издание pink book, хармонизирано издание на црвениот FIDIC) со арбитражна клаузула.

На 22.05.2018 година по разгледување на Информацијата за статусот на преговори со Банката за развој при Советот на Европа и статусот на проектот, Владата на Република Северна Македонија носи заклучок да се откаже компонентата I на заемот за - Изградба и модернизација на Клинички Центар Мајка Тереза Скопје.
Во август 2018 година, Договорот за изградба со известување за раскинување на договорот[134] еднострано е раскинат од страна на Министерството за здравство, со образложение дека се откажува од изградбата на проектот на тековната локација, а во дописот се повикуваат на клаузула 15.5 од FIDIC - право на работодавачот за раскинување за погодност.

Пред да се донесе ваква одлука ревизијата утврди дека не е ангажиран Одбор за решавање на спорови т.н. DAB, кое што не е во согласно клаузулата 20.2 од општите услови на FIDIC.

На 24.08.2018 година по известување за еднострано раскинување на договор изведувачот одговорил со допис [135] со кој известува дека едностраното раскинување на договорот предизвикува правни и финансиски импликации на конзорциумот и дека за истите дополнително ќе биде известено Министерството за здравство.

Во октомври 2018 година, на барање на изведувачот вратена е банкарската гаранција. По враќање на банкарската гаранција, изведувачот испратил писма за отштетни побарувања во износ 8,5 милиони евра, повикувајќи се на клаузула 16.4 - плаќање после раскинување од општите услови на договорот – FIDIC со предлог спогодбено решавање со цел да се избегнат големите трошоците кои би произлегле од арбитражна постапка.

Во текот на 2019 година неколку пати е доставен предлог за спогодбено решавање на оштетени побарувања. Како резултат на тоа Министерство за здравство во мај

[133] бр.20-74-34 од 19.05.2017 година
[134] Бр.17-5703/1 од 01.08.2018 година
[135] со допис бр.23-1242/4

2019 година доставило допис [136] до Генералниот Секретаријат на Владата на Република Северна Македонија и до Координативното тело за следење на арбитражни постапки во кој хронолошки известува за постапката за раскинување на договорот и предложена е опција за решавање на проблемот со цел да се избегнат трошоците од арбитражна постапка, формирање на Одбор за разрешување на спорови-DAB, кое што не е во согласност со клаузулата 20.2. од општите услови по FIDIC. Одборот за разрешување на спорови треба да одлучи колкав би бил надоместокот кој би се исплатил согласно клаузулата 16.4 од општите услови на договорот.

За предложената опција, од страна на Владата побарани се дополнителни податоци и информации, но не е донесена одлука за формирање на Одбор за решавање на спорови-DAB.

Во март 2022 година изведувачот испратил предлог за спогодба, додека во септември 2022 преку правни застапници изведувачот доставил барање за исплата на отштетни побарувања спогодбено пред покренување на арбитража.

Поради немање на одговор од Владата за спогодбено решавање, на 20.12.2022 година покрената е арбитражна постапка со вредност од 18 милиони евра од главниот изведувач за што формиран е предмет 27417/НВН. Во однос на водењето на арбитражна постапка имало повеќе внатрешни преписки помеѓу Министерство за здравство и Координативното тело за следење на арбитражни постапки во однос на тоа кој да го води процесот, но Владата по одржана седница на 23.05 2023 година донела заклучок и го задолжила Координативното тело за следење на арбитражни постапки, во најкраток можен рок да ги преземе сите потребни активности за обезбедување на меѓународен застапник.

Во мај 2023 година отпочната е дополнителна арбитражна постапка за надомест на штета која произлегува од раскинување на договор за изградба од страна на член на конзорциумот кој бил носител на договорот. Изведувачот како дел од конзорциумот бара оштета на износ од 5,5 милиони евра. Барањето е прифатено од Меѓународната комора во Париз и заведено е под бр.27755/НВН.

По ова информација и дадените предлози, Владата ги овластува Министерство за здравство и заменик претседателот на Владата на Република Северна Македонија за економски прашања да потпишат правни исправи со кое се овластува меѓународна адвокатската куќа да ги застапува во арбитражна постапка. Извесно е дека ќе има високи адвокатски трошоци и трошоци поврзани со арбитражната постапка.

Ревизијата нагласува дека во програмскиот период (2014-2020) преку Инструментот WBIF постоела можност за добивање на 70% инвестициски грант за социјална

[136] Бр.23-3658/1 од 08.05.2019 година

инфраструктура-болници и здравствени центри, поради тоа што проектот ги исполнувал условите за аплицирање, бил финансиран од официјален кредитор и претставува проект од интерес на над 500 илјади граѓани. Поради донесена одлука за раскинување на договор за заем наведената можност за користење на грант е пропуштена.

Истакнуваме дека договорот за изградба и модернизација на Клинички Центар Мајка Тереза е раскинат поради нов проект на нова локација, за што стекнавме уверување дека не е направено соодветна анализа на трошоци (cost benefit анализа), особено што вредноста на новиот проект за изградба на Клинички Центар Скопје согласно податоците во Единствената листа на проекти е проценета на 450 милиони евра.
Ревизијата утврди дека поради откажување на проектот без соодветно образложение, немање на спогодбено решавање за отштетите побарувања во износ од 8,5 милиони евра, има за ефект зголемени отштетни побарувања за што е покрената меѓународна арбитража од двајца членови на конзорциумот на договорот за градба.

Носење на одлука за раскинување на договор за градба со арбитражни клаузули поради откажување на проектот, без да се ангажира Одбор за разрешување на спорови-DAB, како и не прифаќање на предлог за спогодбено решавање на оштетените побарувања предизвикува негативни последици, ризик од исплата на отштетни побарувања во износ од 23,5 милиони евра, судски трошоци и трошоци за адвокатски услуги.

Ревизијата нагласува дека и покрај големата потреба на граѓаните од постоење на нов клинички центар и после (7) години истиот сеуште не е изграден. Ваквата состојба има негативен ефект врз остварување на општата цел на Стратегијата за здравство 2007-2020 година за обезбедување на подобро здравјето на граѓаните на Република Северна Македонија и зајакнување на здравствениот систем преку обезбедување современи рационални, ефикасни здравствени услуги и социјален праведен здравствен систем, како и не остварување на целта на проектот Рехабилитација на здравствени установи во Република Македонија Фаза II кој требало да придонесе за имплементација на „Патната карта за реструктуирање на здравствениот сектор" пред 2020 година.

3.2.1.4.1.2. Компонента 2 - Изградба на Регионална болница во Штип

Со ревизијата на успешност „Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци" издаден во 2022 година ревизијата обелодени состојби за текот на изградбата на Регионална болница Штип.

Во февруари 2016 година, склучен е договор[137] за изградба на Регионална клиничка болница Штип по FIDIC услови на договор (хармонизирано издание на црвен FIDIC) на износ од 2.113.243 илјади денари со ДДВ.

Изградбата на објектот е започната во март 2016 година со рок за завршување на работите до 25.03.2018 година.

Во текот на изведбата има потпишано три анекси[138] и одобрени се три варијации, поради што вредноста на основниот договор е зголемена на 2.621.233 илјади денари со ДДВ. Со последната ситуација одобрена од страна на надзорот од септември 2021 година реализацијата на договорот изнесува 799.365 илјади денари или 30,5%.

Поради слабата динамика на градба во ноември 2021 откажани се средства од заемот од банката Советот на Европа.

Во декември 2021 година потпишан е анекс број 3 за продолжување на рокот за изградба до 30.06.2023 година.

Во услови на продолжен рок за градба до јуни 2023 година, со цел создавање на услови за градба изведувачот доставил барање за корекција/промена на единечни цени согласно променетите услови на пазарот на материјали и работна сила со предлог варијација бр.4 за регулирање на вишоци, кусоци, непредвидени и дополнителни работи како и корекција за цена со проценетата вредност на предложената варијација на износ од 464.527 илјади денари. Бидејќи во услови на откажан заем не можат да се применат правила за набавки на банката кредитор, за одобрување на варијација бр.4. во декември 2021 година Владата со заклучок[139] го задолжила Министерството за здравство да предложи начин за склучување на предлог варијација број 4 согласно Закон за

Слика бр. 16-Теренски увид на изградба на Регионална Клиничка болница - Штип

---

[137] бр.23-1059/19-15 од 23.02.2016 година

[138] со анекс бр.1 се продолжува важење на основниот договор до 31.12.2020 година, поради варијација бр.2 за изградба на бункер за акцелератор;
Со анекс бр.2 со кој се прифаќа варијација бр. 3 за кој е добиена согласност од Владата за преземање на обврски и предвидување на средства во развојниот дел на Буџетот на Република Северна Македонија. Оваа варијација се склучува како резултат на измена и дополнување на Основен проект на барање на надзорот кој е изработен во ноември 2019 година на износ од 430.500 илјади денари
Со анекс бр.3 кој е склучен во декември 2021 година се продолжува важноста на основниот договор до 30.06.2023 година, за што е добиена согласност од Владата.

[139] бр. 40-17/129 од ВРСМ од 21.12.2021 година

јавните набавки [140]. Преземените активности го довела во прашање и понатамошниот тек на реализација на проектот поради тоа што во услови на откажан заем, иако за основниот договор за градба не е применет Законот за јавни набавки, за измените во тек на градба, министерството добило насоки да го применува Законот за јавни набавки,

Согласно заклучоците на Владата, Министерство за здравство доставило информација со предлог начин за склучување на предлог варијација број 4, согласно член 55 од Законот за јавните набавки, а во врска со договорот за изградба и за истата побарано е мислење од Секретаријат за законодавство, БЈН и Министерство за финансии.

По оваа информација БЈН не се произнеле, односно го посочиле член 119 од Законот за јавните набавки. Имајќи предвид дека на основниот Договор има склучени три варијации, насоката од БЈН за спроведување на варијација бр.4 согласно член 119 од Закон за јавни набавки не е спроведлива, односно се надминуваат 20% од вредноста на основниот договор.

Од страна на Министерството за здравство на изведувачот не му е даден официјален одговор за предлог варијација бр.4. и од овие причини две години нема никаква активност од страна на изведувачот.

Иако со анекс бр.3 од 24.12.2021 се продолжува рокот за изградба на Клиничка болница Штип до 30.06.2023 година сепак изведувачот во овој период нема доставено нова ситуација, а до раскинување на договорот не е решено ниту прашањето со варијација бр.4 поради што се доведува во прашање и самото склучување на анекс бр.3 за продолжување на рокот за градба.

На 20.06.2023 година од страна на Министерството за здравство доставена е Информација до Владата по однос на договорот за Изведба на Клиничка Болница Штип со предлог за раскинување на истиот.

Во оваа информација се известува дека на 21.09.2022 година со писмо[141] од страна на изведувачот пристигнато е решение за запирање на поведена претходна постапка за испитување на условите за отворање на стечајна постапка над подружницата на изведувачот, за што Министерството за здравство не било навремено информирано.

Со оваа информација е предложено да се пристапи кон раскинување на договорот поради истек на рок и неисполнување на обврските од договорот и активирање на банкарските гаранции согласно член 15.2 од општите услови на договорот.

На 29.06.2023 година како резултат на неисполнување на договорните обврски Министерство за здравство по добиени заклучоци и мислење од Државното правобранителство еднострано го раскинува договорот, со допис бр. 23.1111/12 од

[140] член 55
[141] бр. 0302-279

29.06.2023 година согласно под-клаузула 15.2 општи услови на договорот – FIDIC, и извршена е наплата на банкарските гаранции и тоа:

- банкарска гаранција за аванс– на износ од 103.840 илјади денари;
- банкарска гаранција за квалитетно извршување на работите за Варијација бр. 3 на износ од 826.000 евра и
- банкарска гаранција за квалитетно извршување на работите - на износ од 3,5 милиони евра;

Процентот на реализација на договорот до раскинувањето, согласно Извештајот од надзорен орган изнесува 33,87%.

По раскинувањето на договорот, во рок од 28 дена по ефективноста на раскинувањето, Надзорниот орган и Изведувачот изготвиле повеќе извештаи[142].

Примопредавањето било извршено на 14.08.2023 за што бил потпишан Протокол за примопредавање од страна на изведувач, надзорен орган и инвеститор.

Во периодот по раскинувањето на договорот изведувачот и надзорот до Инвеститорот на 21.07.2023 доставиле за одобрување 20 времени ситуации кои се одобрени од надзорен орган и се однесуваат на периодот октомври 2021 – мај 2023, истите сеуште не се одобрени од страна на Министерството за здравство, а се во вкупен износ од 74.968 илјади денари без ДДВ.

Министерството за здравство се повикува на клаузула 15.4 од општите услови на договорот, согласно која може да ги суспендира исплатите кон изведувачот до утврдување на штетите кои се нанесени од страна на изведувачот.

За преземање на објектот во владение Министерството за здравство спровело постапка за јавна набавка за обезбедување на градилиштето и презело активности за обезбедување на времен приклучок за електрична енергија на градилиштето. По добивање на Проектот на изведена состојба од изведувач и преглед-пресек од надзорен орган, согласно заклучокот од 164-та седница на Владата на Република Северна Македонија одржана на 4[ти] јули 2023, Министерството за здравство во соработка со БЈН треба да изготви нова тендерска документација за завршување на објектот.

Единицата за имплементација на Министерство за здравство, доставила писмо до банката за консултација во однос на постапката за јавна набавка која би се користела за доизградба на Клиничката болница, а според националното

[142] Извештај бр. 1 (кој се однесува на опрема која се наоѓа на градилиштето но не е инсталирана а е ситуирана во времени ситуации),
Извештај бр. 2 (кој се однесува на опрема и материјали кои се испорачани и немонтирана, а за кои не се одобрени времени ситуации и градежни книги и за кои не е доставена пропратна документација согласно клаузула 14.5 од општите услови на договорот),
Извештај 3 (кој се однесува на евидентирање на помошни објекти кои остануваат на градилиштето).

законодавство со средства наплатени од банкарска гаранција, повлечени но неискористени средства од заемот како и буџетски средства.

Согласно добиените информации од Единицата проценета е потреба од финансиски средства во износ од 30 милиони евра за доизградба на Клиничка болница Штип.

Во болницата е вградена опрема, механичка и електрична инсталација, клима уреди и сл. која согласно Протоколот за примопредавање изнесува 69.387 илјади денари. Изготвен е записник и за доставената но не монтирана опрема и материјали, за кои од надзорот не е одобрена времена ситуација, а испорачана е во текот на важење на договорот. Опремата се однесува на машински и електрични инсталации со вкупна вредност од 8.079 илјади денари.

Слика бр. 17-Теренски увид на изградба на Регионална Клиничка болница Штип

За набавената медицинска опрема пред да започне проектот а која е посочена во физибилити студијата во вредност од 8 милиони евра, од кои 6,4 милиони евра опрема за болницата и 1,6 милиони евра за линеарен акцелератор го утврдивме следното:

- во 2013 година согласно договор за давање на трајно користење на движни ствари – медицинска опрема е предадена во ЈЗУ Клиничка болница – Штип[143];
- набавениот акцелератор во износ од 1,6 милиони евра поради не создадени услови за негово поставување не е предаден во болницата, истиот не се употребува и се доведува во прашање неговата употребна вредност после 10 години од набавката. Ревизијата не доби информација и поткрепувачка документација за локацијата на акцелераторот и покрај повеќе доставени барања до Единицата за имплементација на Министерството за здравство.

Како произнесување на нацрт извештајот доставена е дел од документација за набавката и локацијата на акцелераторот, за што ревизијата изврши увид на лице место. Со извршениот теренски увид утврдивме дека:

- акцелераторот односно деловите спакувани во кутии се наоѓаат во склад, сопственост на правно лице за кое на ревизијата не и беше доставена документација односно Договор за складирање и чување, од кој може да се видат условите под кои истиот е сместен кај ова правно лице, негово складирање и чување, надомест за услугата како и рокот за негово складирање и чување во овој склад и

[143] Бр.14-1348/7

- преку проверка на доставените дополнителни документи потврдивме совпаѓање на податоците наведени во испратницата и ознаките на кутиите во кои се наоѓаат деловите од акцелераторот.

Поради одолговлекување на постапката за изградба на болницата постои ризик од губење и оштетување на опремата, како и нејзина застареност и нефункционалност. Во јануари 2024 година од страна на изведувачот покрената е арбитражна постапка со отштетни побарувања во износ од 22 милиони евра .

До денот на ревизијата Болницата не е изградена иако од почетокот на градбата во 2016 година поминати се 7 години.

Ревизијата ја нагласува неизвесноста за завршување на проектот од причина што до денот на ревизијата не се обезбедени дополнителни финансиски средства и не е направена финансиска конструкција за финансирање до целосна изградба на Болницата. Поради покрената арбитражна постапка постои ризик од финансиски импликации врз Буџетот на Република Северна Македонија за плаќање на отштетни побарувања, трошоци за арбитража како трошоци за адвокатски услуги.

Ваквата состојба има негативен ефект врз остварување на општата цел на Стратегијата за здравство 2007-2020 година за обезбедување на подобро здравје на граѓаните на Република Северна Македонија и зајакнување на здравствениот систем преку обезбедување современи рационални, ефикасни здравствени услуги и социјален праведен здравствен систем, како и не остварување на целта на проектот Рехабилитација на здравствени установи во Република Македонија Фаза II кој требало да придонесе за имплементација на „Патната карта за реструктуирање на здравствениот сектор“ пред 2020 година.

3.2.1.4.2. Реконструкција, пренамена, адаптација и доградба на ЈЗУ Општа болница Кичево – втора фаза

За потребите на Здравствениот дом во Кичево започната е изградба на нов здравствен објект пред повеќе од 25 години. Објектот е со бруто површина од 4.000м^2, изграден бил до фаза затворена карабина и оставен на забот на времето да се уништува.

Во текот на 2013/2014 година изработена е техничка документација со која се предвидува нова функција на објектот, односно негова адаптација во објект наменет за потребите на Општата болница во Кичево. Со изработената техничка документација предвидени се функционални измени поради што се зголемува бруто површината на околу 7000м^2.

Новиот објект треба да претставува регионален здравствен центар во кој ќе гравитираат пациенти и од околните населени места (Македонски Брод, Пласница, Зајас, Вранешница, Демир Хисар).

Министерство за здравство во 2014 година склучило договор за градење за што има добиено одобрение за градење[144] кој опфаќа прва и втора фаза. Со договорот за градба од прва фаза кој е реализиран, објектот е доградени, поставен е кров, столарија, фасада, инсталирани се дел од машинските и електро инсталации за што се исплатени 132.178 илјади денари.

Од прва фаза останати се не изведени позиции поради поврзаност со изведбата на позиции предвидени во втора фаза. Со проектот за измени во тек на градење се предвидуваат позиции кои не биле предвидени во прва фаза, а се неопходни за функционалност на објектот како целина.

Вредноста на работите кои биле предвидени во проектот за измени во тек на градба (кој ги опфаќа сите работи-останати од прва фаза, планирани работи за втора фаза и непредвидени работи) кои биле прикажани во ревидираниот предмет со проектантски цени доставен од проектантот во 2019 година, изнесуваат 351.640 илјади денари со ДДВ.

Согласно Заклучок од Владата од 5-тата седница одржана на 28.10.2020 година, Министерство за здравство спровело повеќегодишна отворена постапка за јавна набавка.

Во јануари 2021 година склучен е договор[145] со вредност од 351.631 илјади денари со вклучен ДДВ .

Вкупната реализација на работите по договорот за втора фаза до изготвување на преглед-пресекот по доставена и исплатена 6-та времена ситуација, изнесува 50.656 илјади денари со ДДВ, односно 14.4%.

Слика бр.18. - Теренски увид на Реконструкција, пренамена, адаптација и доградба на ЈЗУ Општа болница Кичево – втора фаза

[144] бр. УП 1 бр.10-97 од 31.07.2014
[145] бр.20-107/1 од 05.01.2021 година

Изведувачот е воведен на работа на 12.04.2021 година, со рок за изградба 36 месеци.

Во текот на април 2022 година, од страна на Проектната единица во Министерството за здравство задолжена за следење на имплементација на проектот, констатирано е отстапување на динамиката за реализација на објектот, поради што се преземени итни чекори. Со цел завршување на објектот и ставање во функција на истиот, на иницијатива на Проектната единица, биле одржани координативни состаноци со сите чинители на проектот за дефинирање на сите позиции кои се неопходни за добивање на функционален објект.

Од страна на изведувачот во месец јануари 2023 година доставен е допис со финансиска анализа за усогласување на фактичката состојба со проектната документација. Анализата предвидува зголемување од 25,58% само за непредвидени работи, односно зголемување на вкупната вредност на договорот за 70,39%.

Во октомври 2023 година Министерство за здравство поради застој во проектот, доставува опомена [146] до изведувачот пред раскинување на договор поради неисполнување на обврските согласно одредбите од основниот договор[147].

Во истата се нагласува дека жалбите на изведувачот се неоправдани и дека доцнењето на изведбата не е оправдано бидејќи за истите од страна на надзорот е дадена помош со технички решенија и надминување на проблемите при реализација на проектот.

На 08.11.2023 година од страна на изведувачот до Министерство за здравство е доставено писмо[148]за еднострано раскинување на договорот. Исто така се бара од Министерство за здравство по применото известување да ја врати на изведувачот банкарската гаранција бидејќи договорот се раскинува поради причини од виша сила за кои изведувачот не е одговорен.

На 24.11.2023 година Министерство за здравство со писмо [149] го информира изведувачот дека не го прифаќа раскинувањето на договорот од нивна страна, туку смета дека постои основ за раскинување на договор од страна на министерството поради неизвршување на обврските од страна на изведувачот согласно член 14 од договорот за јавна набавка на работи, реконструкција, пренамена, адаптација, доградба и надградба на ЈЗУ Општа Болница Кичево, и одлучува еднострано да го раскине договорот со изведувачот. Во исто време министерството известува и дека согласно член 24 од Договорот, ќе пристапат кон наплата на банкарската гаранција, заради непочитување на обврските од договорот.

По еднострано раскинување на договорот, обврска на Министерство за здравство е да го преземе објектот во владение, да обезбеди чуварска служба за обезбедување

[146] бр.23-572/29 од 19.10.2023 година
[147] член 23, член 24, член 27 алинеја 5
[148] бр.23-9144/1 од 08.11.2023 година
[149] бр.23-572/30 од 24.11.2023 година

на истиот, да ангажира проектант за дефинирање на позиции за целосно завршување на објектот и ставање во функција како и согласно ново изготвениот проект да обезбеди финансиски средства за завршување на проектот и да спроведе нова повеќегодишна набавка за изведба.

Ревизијата утврди дека:

- неусогласеноста на проектната документација се наведува како главна причина поради која изведувачот не работи на изведба на објектот на терен и истата предизвикува финансиски импликации врз чинење на проектот;
- во периодот помеѓу прва и втора фаза, објектот на болницата не бил обезбеден и од таа причина настанати се штети на објектот во делот на градежни работи, електрика и машинство;
- поради оштетување за дел од градежните работи, машинство и електрика треба да се направи ре финансирање на оштетените делови од градбата, електриката и машинството со што се прави двоен трошок врз Буџетот на државата;
- примопредавање на објектот не е направено иако изведувачот укажал дека 6 месеци по ред барал примопредавање но од страна на Министерството за здравство немал добиено повратен одговор;
- од страна на Министерството се укажува дека изведувачот заради напуштање на објектот без примопредавање овозможил да се случат кражби и други оштети врз објектот што во иднина ќе предизвикаат дополнителни трошоци за исти работи за кои веќе еднаш биле потрошени финансиски средства.

До денот на ревизијата Болницата не е изградена иако од почетокот на градбата поминати се 25 години.

Ревизијата ја нагласува неизвесноста за завршување на проектот од причина што до денот на ревизијата не е изработен соодветен проект, не се обезбедени дополнителни финансиски средства и не е направена финансиска конструкција за финансирање до целосна изградба на Болницата.

Ваквата состојба има негативен ефект врз остварување на општата цел на Стратегијата за здравство 2007-2020 година за обезбедување на подобро здравје на граѓаните на Република Северна Македонија и зајакнување на здравствениот систем преку обезбедување современи рационални, ефикасни здравствени услуги и социјален праведен здравствен систем, како и не остварување на целта на проектот-Рехабилитација на здравствени установи во Република Македонија Фаза II кој требало да придонесе за имплементација на „Патната карта за реструктуирање на здравствениот сектор" пред 2020 година.

3.2.1.5. Стратешки проекти во водостопанска инфраструктура финансирани со буџетски средства

Според Националната стратегија за рурален развој 2021-2027 долгорочната цел на инвестициите во водостопанството е зголемување на наводнуваните површини во земјата на ниво на инсталиран капацитет од 144.000 хектари и постепено проширување на хидросистемите за да се постигне целта за наводнување на максимално можната наводнувана површина која претставува половина од обработливата земјоделска површина, односно околу 250.000 хектари.

Овие инвестиции треба да имаат директно влијание врз зголемување на приносите и на физичкиот обем на земјоделското производство и издржливоста под влијанието на надворешните климатски ризици.

Инвестиции во изградба на нови и рехабилитација и реконструкција на постоечки водостопански објекти

Според Националната стратегија за рурален развој 2021-2027 во следниот период ќе се продолжи со реализација на активностите согласно "Планот за инвестирање во водостопанската инфраструктура за периодот 2015-2025 година" според кој можната површина за наводнување треба да се зголеми за околу 32.000 хектари.

Во стратегијата е наведено дека преку поддршка обезбедена од буџетски средства ќе се продолжи изградбата на капитални проекти во водостопанството чија реализација е во тек и тоа на: Брана Конско, Брана Речани и хидро систем Равен – Речица.

Со ревизијата го анализираме степенот на реализација, односно динамиката на изградбата на трите водостопански инфраструктурни проекти за кои е започната активност за реализација во октомври 2015 година, односно декември 2016 година, но и после седум (7) години не се завршени и тоа:

- Брана Конско, Гевегелија
- Брана Речани на Оризарска река, Кочани
- ХМС Равен – Речица, Полог

Започнувајќи од 2021 година, за користењето на средства утврдени во потпрограма 30- Водостопанство преку која се вршат исплатите за овие проекти е уредно дека се врши по претходно донесена програма од Владата во одредбите[150] од Законот за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија.

[150] од член 31 став 3 од Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021 година, од член 33 став 4 од Законот за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2022 година и од член 31 став 4 од Законот за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2023 година

3.2.1.5.1. Изградба на Брана Конско, Брана Речани, ХСМ Равен Речица

Со ревизијата на успешност на тема „Користење на водите за наводнување" како и со ревизијата на регуларност на Министерството за земјоделие, шумарство и водостопанство за 2021 година утврдени се состојби во врска со динамиката на реализација на трите инфраструктурни проекти кои се предмет на анализа во оваа ревизија.

За реализација на овие проекти одговорна е Управата за водостопанство, орган во состав на Министерството за земјоделие, шумарство и водостопанство.

Ревизијата ги избра овие проекти како големи проекти кои се реализираат со буџетски средства.

Со анализа на тековниот систем за реализација на капитални инвестиции кои се финансираат со буџетски средства не е воспоставен систем за централен мониторинг за следењето на динамиката на реализација на големи проекти – над 10 милиони евра со цел навремено преземање на корективни мерки за да се забрза реализацијата на капиталните инвестиции кои се во функција на остварување на долгорочни стратешки цели во корист на граѓаните.

Ревизијата утврди дека не се создадени услови за почеток за градба, спроведена е постапка за јавна набавка на работи и склучен е договор за изведување на градежни работи. Имено за инфраструктурните градби немало одобрение за градба, не е решена експропријацијата, како и имало потреба од дополнително проектирање поради што и после (7) седум години од склучените договори не се завршени градбите.

Во однос на степенот на финансиска реализација до денот на ревизијата го утврдивме следното:

- изградба на брана Конско, Гевгелија, склучен е договор во 2015 година на износ од 2.442.281 илјади денари, со последниот анекс на договор вредноста е зголемена на 2.766.580 илјади денари (44,985 милиони евра), а до ноември 2023 година реализиран е на износ од 2.231.921 илјади денари;
- изградба на брана Речани на Оризарска река – Кочани, проект со вредност од 1.930.796 илјади денари (31,395 милиони евра), склучен е договор во 2016 година, последна ситуација е во јуни 2022 година и вкупен износ од 394.201 илјади денари;
- Работи за изведба на главен довод за наводнување на системот Равен Речица, проект со вредност на договор 913.295 илјади денари (14,85 милиони евра), реализиран во износ од 747.384 илјади денари.

Со извршената ревизија во делот на спроведените активности за реализација на планираните проекти утврдени се следните состојби:

- Склучени се повеќегодишни договори за проекти над 10 милиони евра во октомври 2015 година [151] и во декември 2016 година [152] непосредно пред парламентарните избори, и покрај тоа што не биле создадени услови за градење поради незапочнатата постапка за добивање на одобренија за градење, нерешена експропријација и сл.

- За проектот **Изградба на брана Конско, Гевгелија**, склучен е договор за градба во октомври 2015 година со рок за завршување на активностите од 60 месеци од денот на негово потпишување, а добиено е одобрение за градба во декември 2016 година, кое поради измени во тек на градба е заменето во ново одобрение за градење од февруари 2020 година - прва фаза.
  Во ноември 2022 година добиено е одобрение за градење за втора фаза. Поради измените на одобрението за градење -прва фаза во февруари 2020 година и одобрение за градење – втора фаза во 2022 година пролонгиран е рокот за градење повеќе пати, а со последниот анекс овој рок е утврден до 31.12.2023 година.

  Ревизијата нагласува дека според информациите од последниот извештај од надзор за октомври 2023 година од поминатите 79 месеци од почеток на градба остварен е финансиски ефект од 96,5% од договорената сума, но се става под знак прашање завршувањето на објектот во пролонгираниот рок до 31.12.2023 година поради незавршена експропријација, пренамена на шумско во градежно земјиште, не добиено одобрение за промена на девијација на регионален пат во тек на градба, како и недоволна мобилизираност на изведувачот.

  Ваквата состојба наметнува потреба од дополнително преземање на мерки и активности за завршување на обврските кои ги има преземено инвеститорот, а во услови на потреба од склучување на нов анекс се појавува и неизвесност за завршување на проектот, иако степенот на реализација на проектот е висок.

- За проектот **Изградба на брана Речани на Оризарска река - Кочани** , склучен договор за градба во декември 2016 година со рок на завршување, 5 години или 60 месеци од воведување во работа. Добиено е одобрение за градење во декември 2018, две годни после склучениот договор, а воведувањето во работа е во мај 2019 година, односно 2,5 години по склучување на договорот. Ваквата состојба на склучување на договор за голем проект над 30 милиони евра, а со не создадени услови ја доведува во прашање потребата од спроведување на постапка за јавна набавка особено склучување на договор во услови на не подготвен проект за реализација. Од доставениот извештај за надзор потврдивме дека последната ситуација е од јули 2022 година, односно проектот

[151] изградба на брана Конско
[152] за изградба на брана Конско и изградба на хидросистем Равен Речица

е во застој. Согласно конечниот ревизорски извештај бр. 26-383/9 од 18.04.2023, доставено е барање од изведувачот за зголемување на цените со оглед на променетите пазарни околности на светско ниво, а за истото нема податоци дали е преземено активност за решавање на таквиот спор. Ревизијата не доби информации дали согласно тековниот Закон за јавни набавки е можно одобрување на ова барање, кое е поголемо од 20% од вредноста, во услови кога договорот е склучен во 2016 година по стариот Закон за јавни набавки. Поради воведување во работа после 2,5 години од склучување на договорот и отворени прашања кои не се решени се доведува во прашање неизвесноста на динамиката и завршувањето на овој проект кој е во функција на граѓаните.

- За проектот **Работи за изведба на Главен довод за наводнување од системот Равен – Речица** склучен е договор за градба во декември 2016 година со рок на завршување од 5 години или 60 месеци од воведување во работа. Добиено е одобрение за градење во август 2018 година, две годни по склучениот договор, а воведувањето во работа е во август 2018 година. Договорот за јавната набавка има финансиска реализација на стапка од 80,99% од вредноста на склучениот договор и неговите измени (анекс договори), согласно времената ситуација бр.28 заклучно со јуни 2023 година. Според извештајот од јуни 2023 година има информација дека на поголем дел од трасата имотно правните работи за проектот не се решени.

Ревизијата утврди дека наведените состојби покажуваат дека е потребно да се дизајнира системска правна рамка за ефикасно, економично завршување на стратешките проекти кои се во функција на граѓаните, кои се финансираат со средства од Буџетот особено проекти кои се реализираат повеќе години и за кои е потребно навремено преземање на корективни мерки.

3.2.1.6. МСИП - Втор Проект за подобрување на општинските услуги – Министерство за финансии

За реализација на овој проект одобрен е заем од Меѓународната банка за обнова и развој - Светска банка за имплементација на вториот проект за подобрување на општинските услуги за што донесен е закон за задолжување[153] во ноември 2015 година на износ од 25 милиони евра.
Корисници на средствата од заемот согласно Законот се општините, општините во градот Скопје и градот Скопје кои ги исполнуваат условите за задолжување согласно со Законот за јавен долг и Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа.

[153] Законот за задолжување на Република Македонија со заем кај Меѓународната банка за обнова и развој-Светска банка по Договорот за заем за вториот проект за подобрување на општинските услуги Сл.весник на РМ 194/2015

Овој проект се имплементира преку Единица за управување со проектот за подобрување на општинските услуги МСИП 2 во рамките на Министерство за финансии за што е предвидена програма во буџетот, 2А – Програма за финансирање на општинските услуги. Проектот има за цел да ги подобри перформансите на урбаните економии и квалитетот на управувањето на општинско ниво преку обезбедување на финансиска и советодавна поддршка на повеќе селектирани општини во делот на општинското планирање и управување и обезбедување на поквалитетни комунални и општински услуги.

Заемот е целосно искористен првиот квартал во 2023 година.
Во јуни 2023 година од страна на Светска Банка издаден е Извештај за имплементација и извештај за резултати во кој има информација дека вкупно се финансирани 97 проекти.

Вкупниот износ на повлечени средства за 54 проекти во општините кои се финансираат со заеми се во износ од 18,7 милиони евра, додека за 43 проекти кои се финансираат со грантови вкупно повлечени се средства во износ од 4,4 милиони евра или вкупно 23,1 милиони евра.
Проектот е успешно имплементиран. Во период од 2021 до 2023 реализирани се проекти за кои од сметката на заеми исплатени се 832.838 илјади денари или приближно 13,4 милиони евра.

Табела број 6- Преглед на финансирање на проекти

000 денари

	2021	2022	2023	Вкупно
Проекти финансирани со под заеми – ставка 485530	335.692	230.468	23.414	
Проекти финансирани со грантови – ставка 488	109.191	100.793	24.277	
Вкупно	444.884	331.261	47.691	832.836

Со ревизијата анализиравме пет проекти за кои општините имаат склучено договор за заем или грант и тоа:

- **Општина Тетово** за финансирање на проектот за Набавка на пет (5) автобуси за јавен транспорт склучила под заем на износ од 72.570 илјади денари. На 26.05.2021 година од Општина Тетово испратен е допис[154] со документи како потврда за завршен проект и исплатени средства кон добавувачот.
- Општина Тетово добила грант средства во согласност со договорот за заем во износ од 26.446 илјади денари за финансирање на Набавка на специјални општински возила и контејнери за потребите на јавното комунално претпријатие, (4) четири камиони со надградба и опрема за собирање на отпад, едно специјално возило машина за чистење на патишта (метлачка) и едно

[154] бр. 05-5414/1 од 25.05.2021

специјално возило на батерии за чистење на патишта. Со договорот е планирана и набавка на 154 контејнери.

Проектот е завршен и реализиран.

- **Општина Велес** за проектот Изградба на градски пазар во Велес склучила договор за под заем во вредност од 46.003 илјади денари и општинско кофинансирање 6.703 илјади денари.
  По искористените средства од заемот во вредност од 30.450 илјади денари со цел целосна изградба на пазарот односно завршување на проектот, дополнителните потребни средства за завршување на проектот се обезбедени од Буџетот на Општина Велес во износ од 13.190 илјади денари.
  Техничкиот прием на овој објект е извршен на 27.09.2023 година со што изградбата е целосно завршена.

- **Општина Гази Баба** , за финансирање на проект Изградба на вакумска фекална канализациона мрежа со пречистителна станица во населеното место Јурумлери склучила договор за под заем во износ од 72.000 илјади денари. Согласно известувањето од Општина Гази Баба [155] од 14.12.2021 година проектот е завршен.
- Општина Гази Баба, за финансирање на проект Изградба на секундарна фекална мрежа и пречистителна станица за отпадни води во населеното место Смилковци добила грант средства во согласност со договорот за заем во вредност од 18.300 илјади денари и општинско кофинансирање 11.556 илјади денари или вкупната инвестиција во вредност од 29.856 илјади денари. Општина Гази Баба со писмо[156] информира дека проектот е успешно реализиран – завршен и исплатен.

Управувањето со овој проект е успешно поради тоа што се реализирани сите проекти во општините, односно инвестициите се завршени и ставени во употреба.

Овие проекти се оценети и во Извештајот за завршување на имплементацијата и извештајот за резултати од Светска банка, а и со ПИМА проценката, управувањето со проектот е позитивно оценета. За овој проект од заемот предвидени се средства за управување со проектот, мониторинг и евалуација и јакнење на капацитетите за што се искористени 811.804 евра.

[155] заведено во Министерство за финансии со бр.26-11058/1 од 14.12.2021 година
[156] бр.05-5467/1 од 19.09.2022 година а арх. во Министерство за финансии со бр.26-8127/1 од 20.09.2022 година

3.2.2. Изградба на инфраструктурен патен Коридор 8 и Коридор 10д

Законска рамка

За изградба на Коридорите на предлог на пратеници во јули 2021 година во Собранието на Република Северна Македонија донесен е посебен закон[157].

Со законот се уредуваат деталите поврзани со планирањето, проектирањето и изградбата и користењето на дел од Коридорот 8 и планирањето, проектирањето и изградбата и користењето на Коридорот 10д како проекти од национален интерес.

Со Законот се номинира стратешки партнер за реализација на проектите со цел да се постигне одржлив и безбеден развој на регионалното поврзување на Република Северна Македонија преку комплетирањето на Пан европските Коридори 8 и 10д. Целта на овој Закон е подобрување и развој на патната инфраструктура.

Овој Закон ќе се применува како посебен Закон со кој се исклучува примената на други Закони во целост или делумно, односно кој се применува без оглед на другите применливи Закони во Република Северна Македонија и тоа во врска со сите прашања уредени со овој Закон.

Согласно со Меморандумот за разбирање склучен помеѓу Владата, Министерството за транспорт и врски, Инвеститорот и Bechtel и Enka JV бр. 02-4015/1 од 31 март 2021 година, со овој Закон Стратешкиот партнер е именуван за целите на спроведување на Проектот.

Одредбите од Законот за јавните набавки нема да се применуваат за доделување на договорите поврзани со подготовката и реализацијата на Проектот.

Финансиските ресурси за спроведување на Проектот, заеднички или одделно, се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија. Супервизија врз спроведувањето на одредбите на овој Закон и подзаконските акти кои треба да се донесат во согласност со овој Закон, ќе ги спроведува секој надлежен орган во однос на различните аспекти на Проектот во рамките на нивното овластување.

За посебниот закон, од страна на ДКСК во јули 2021 година до Уставниот Суд доставена е иницијатива за оценување на уставноста со посебен предлог за издавање на времена мерка. Во иницијативата е наведено дека со Законот се суспендира правниот систем во државата исклучувајќи примена на други Закони во целост или делумно. Во иницијативата е наведено дека оспорениот Закон е во директна спротивност со Уставот на Република Северна Македонија[158].

---

[157] Закон за утврдување јавен интерес и именување стратешки партнер за спроведување на проектот за изградба на инфраструктурен Коридор 8 (дел: Тетово Гостивар Букојчани и Проектот за Требеништа Струга Автопат Ќафасан) и Коридор 10д е (делница на автопат Прилеп Битола) во Република Северна Македонија

[158] Член 55 од Уставот на Република Северна акедонија

Во декември 2021 година Уставниот суд донел Решение У бр.85/2021 со кое не се поведува постапка за оценување на уставноста на законот, а дел од образложението е следното „*Целисходноста на законското решение со посебен закон да се уредат деталите во врска со планирање, проектирање и изградба и употреба на дел од Коридор 8 и Коридор 10д, кои се протегаат во Република Северна Македонија , имајќи ја во предвид спецификата на материјата што се уредува, ја исклучува примената на други закони во целост или делумно, во врска со сите прашања уредени со овој закон (lex specialis derogate legi genrali), е проценка на законодавецот и не претставува законодавен – правен преседан и не значи повреда на владеење на правото, како темелна вредност на уставниот поредок.*"

Во текот на месец мај 2023 година по скратена постапка од страна на Владата до Собранието , поднесени се повеќе Закони за изменување и дополнување[159], кои биле неопходни за спроведување на проектот, односно се неопходни за исполнување на преземените обврски од Договорот за изградба. Законите се донесени од страна на Собранието.

Проект за изградба на инфраструктурен Коридор 8 и Коридор 10д

Коридорот 8 е клучен за директно поврзување на Северна Македонија со:

- Главните албански пристаништа Драч и Валона, меѓународна „порта" за Северна Македонија;
- Главниот економски и административен центар на Албанија и главен град Тирана;
- Брегот на Јадранското Море во целост со неговиот голем туристички и рекреативен потенцијал.

Проектите, односно трите делници од Коридор 8, се однесуваат на:

- Делница 1: реконструкција со рушење и замена на постоечкиот пат во автопат, според стандардите, меѓу Тетово и Гостивар;
- Делница 2: изградба на нов автопат со 4 ленти од Гостивар до Букојчани;
- Делница 3: изградба на нов автопат со 4 ленти од Требеништа до Струга до албанската граница на Ќафасан;

[159] 1.Предлог на Закон за изменување и дополнување на законот за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот коридор 8 (делница: Тетово-Гостивар-Букојчани и проектот за автопатот Требеништа-Струга-Ќафасан) и коридорот 10д (делница на автопатот Прилеп-Битола) во Република Северна Македонија
2.Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за работни односи
3. Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за минерални суровини
4.Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за експропријација
5. Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за градење
6.Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за урбанистичко планирање

Коридорот 10д, како крак на Коридорот 10, е врска меѓу Северна Македонија и Грција. Се очекува дека со поврзувањето со Грција и Коридорот 10 ќе се зајакнат врските со соседните земји и ќе се поттикне меѓународната трговија.

Делницата која е се однесува на:

- Делница 4: реконструкција со рушење и замена на постоечкиот пат во автопат, според стандардите, меѓу Прилеп и Битола.

Слика бр.19 -Траса на Коридор 8 и Коридор 10д

За започнување на спроведување на овој проект во декември 2021 година, Владата формирала Комитет за преговори.

На 09.09.2022 година, спроведена е постапка за јавна набавка за надзор и правен трансакциски советник за изградба на Коридор 8 и Коридор 10д, а критериумот за избор на најповолна понуда е врз основа на Закон за јавни набавки[160], односно врз основа на најдобар однос помеѓу цена и квалитет. За оваа постапка за јавна набавка, во април 2023 година по допрен глас, врз основа на објави во електронски и печатени медиуми се преземени истражни дејствија од страна на ОЈО за организиран криминал и корупција.

На крајот на декември 2022 годна изработена е Консултативна стручна анализа, мислење за оправданоста/исплатливоста (cost benefit анализа) за изградба на коридорите.

За целите на преговарање на Договорот за градење изборот на правен и трансакциски советник е избран во постапка за јавна набавка иако согласно член 6

[160] Член 99 став 5 од Законот за јавните набавки

од Законот[161] е наведено дека за целите на преговарањето на Договорот за градење, преговарачките тимови на Владата и Стратешкиот партнер можат да поканат други советници, заинтересирани страни, експерти и специјалисти од областите релевантни за Проектот.

Во февруари 2023 година започнати се преговори од страна на правниот трансакциски советник избран во постапка за јавна набавка во име на Комитетот за преговори, и во март 2023 година доставен е Завршен извештај. По усвојување на завршниот извештај од Комитетот за преговори и Владата, во март склучен е Договор за изградба.

Проценетата вредност на изградба на работите, подетално опишано во Прилог бр.10 од Договорот и изнесува 1.319 милиони евра.

Слика бр 20 и 21 Теренски увид на изградба на Коридор 8, Гостивар Букојчани и опрема на изведувачот

Во Буџетот на Министерството за транспорт и врски за 2023 година планирани се финансиски средства за капитални расходи и тоа потпрограма 2М-Инвестиции во патна инфраструктура. Согласно Законот за извршување на буџетот на Република Северна Македонија за 2023 година [162], и Буџетот на Република Северна Македонија[163] средствата се користат по програма донесена од Владата на предлог на ЈП за државни патишта, по прием на претходно мислење од МТВ.

Во март 2023 година донесена е Програма за финансирање на патна инфраструктура за проектот Коридор 8 и Коридор 10д за 2023 година[164] со која во 2023 година предвидени се 15.000.000 илјади денари.

Со анализа на условите за подготовка и имплементација на овој проект ги утврдивме следните состојби:

---

[161] Законот за утврдување на јавен интерес и номинирње на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 и Коридорот 10д во Република Северна Македонија, Службен весник на Република Северна Македонија 163/21;169/22 и 111/23.

[162] Сл. весник на Република Северна Македонија бр.282/22 година, член 30

[163] Сл. весник на Република Северна Македонија 282/22 година

[164] Сл.весник на РСМ бр.63/2023

- изградба на Коридорите во должина од 108 км се однесува на изградба на четири делници кои се планирани и приоретизирани и во Единствената листа на проекти на Република Северна Македонија, а истите се дел од приоритетните проекти дефинирани во петгодишниот план на Транспортната Заедница за развој на индикативното TEN-T проширување на сеопфатната и основна мрежа во Западен Балкан[165], април 2022 година;
- овие делници во претходно наведените документи се проценети во вредност од 585 милиони евра, односно 475 милиони евра без делницата Букојчани- Кичево. Наведените информации се презентирани во Прилог бр.6 кон извештајот. Во однос на проценетата вредност истакнуваме дека во Единствена листа на проекти [166], проектите се дефинирани како незрели, ја немаат целосно потребната документација за започнување на градбата, односно дадена е проценка дека за целосна техничка документација се потребни 24 месеци. Поради отсуство на техничка документација за проектите и проценката на вредноста е индикативна;
- склучен е меѓународен договор по FIDIC услови со арбитражни клаузули, пракса за сите големи инфраструктурни договори, поради што потребно е строго почитување на преземените обврски од двете страни;
- согласно праксата за градење, најголем дел од стратешки проекти се градат согласно условите на договорот за црвен или жолт FIDIC, а за овој проект избрано е да се гради по т.н. модифициран црвен FIDIC по принцип на измерени количини, но без изработен основен проект. Дадено е образложение дека поради забрзана реализација на проектите и оптимизација на трошоците изведувачот ќе менаџира со специјалните изведувачи кои ќе имаат обврска да изработат основни проекти;
- Ревизијата нагласува дека за ваквиот начин на градење по црвен FIDIC, ризикот од проектирање е на работодавачот;
- во Прилог бр.6 кон извештајот направивме компаративна анализа за цената на изградба на Коридор 8 и 10д со споредба на цена на чинење на градбата во петгодишниот план на Транспортната заедница, проценетата вредност во договорот и cost benefit анализата и го утврдивме следното:
    - во петгодишниот план на Транспортната заедница од април 2022 индикативната вредност наведена за овие делници изнесува 585 милиони евра или 475 милиони евра без делницата Букојчани- Кичево,

---

[165] https://www.transport-community.org/wp-content/uploads/2022/09/Five-Year-Rolling-Work-Plan-for-Development-of-Indicative-TEN-T-Extension-of-the-Comprehensive-and-Core-Network-in-Western-Balkans.pdf
Стр.42 road projects
[166] https://www.sep.gov.mk/data/file/WBIF/SPP%202022-revised.pdf

  - индикативната вредност на градбата според cost benefit анализата/физибилити студијата [167] 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 не може да ја потврдиме утврдената вредност за овој проект.

- согласно договорот од страна на стратешкиот партнер се ангажираат специјални изведувачи, од кои најголем удел има специјален изведувач за изработка на проектите и ревизија на проектите кои согласно Договорот за изградба се избрани по правила за набавка донесени од страна на стратешкиот партнер;
- согласно одредбите од посебниот Закон, одредбите од Законот за јавните набавки нема да се применуваат за доделување на договорите поврзани со подготовката и реализацијата на Проектот, кое што во пракса предвидува при избор на т.н. специјални изведувачи да не се применува Законот за јавните набавки, односно договорено е да се применува процедурата за набавка на стратешкиот партнер (Прилог бр.16 од Договорот). Ревизијата укажува на потреба од континуиран мониторинг од страна на работодавачот во делот на спроведување на набавките со цел потврдување на почитување на донесената процедура за набавки од страна на инвеститорот за да бидат избегнати идни непредвидени трошоци за реализација на проектот;
- за изградба не е изработен основен проект, односно се проектира во тек на градба. За вредноста на проектот во договорот дефинирани се (91) деведесет и една позиција со единечни цени за градба, подетално образложени во Прилог 10 од договорот, за што е дадено образложение дека ќе му овозможи на инвеститорот побрзо да го анализира и разбере изработениот основен проект и понудените проектни решенија, кои не можат да се споредуваат со локалниот пазар поради тоа што се базирани на програмата за изведување со кои се изведуваат 22-25 км автопат годишно, кое е 4-5 пати побрзо изведување од она што се изведува во Западен Балкан;
- 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. Ревизијата нагласува дека во Конечниот извештај од спроведена ревизија на успешност "Процес на

[167] Консултативна стручна анализа, мислење за оправданост/исплатливост за изградба на Коридор VIII Коридор X d

добивање и користење на средства од Инструментот Инвестициска рамка на Западен Балкан (WBIF)" известуваме дека има откажување на грант за техничка помош во износ од (2) два милиони евра за изградба на Коридор VIII, изработка на детален проект за изградба на Автопатска делница А2- Гостивар – Кичево, Фаза 2: потсекција Гостивар – Горна Ѓоновица поради промена на политиката на финансирање на проектот, односно поради донесен Законот за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на Проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор VIII (делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и Проектот за автопатот Требеништа – Струга – Ќафасан) и Коридорот X (делница на автопатот Прилеп– Битола)[168];

- Со одлука на Владата, во јуни 2023 година ЈП за државни патишта формирало проектна единица за спроведување на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 и Коридор 10д;
- До крајот на 2023 година согласно Програмата за финансирање на патната инфраструктура за Проектот Коридор 8 и Коридор 10д за 2023 година [169], обврските по Договорот со стратешкиот партнер за изградба на коридорите, а по претходно верификувани времени ситуации од страна на надзорот и инвеститорот на стратешкиот партнер му се исплатени средства во износ од 206,7 милиони евра, додека од Буџетот на сметката на ЈП за државни патишта се префрлени 14.500.000 илјади денари (приближно 235 милиони евра).
    - средствата во износ од 1,24 милиони евра, или 0,12% од трошоци за проектот се однесуваат за градба што покажува отстапување од планираната динамика за градба,
    - 149,48 милиони евра или 72% од вкупните трошоци се за основање и управување со проектот, дел од нив опишани и во Програмата за финансирање на патната инфраструктура за Проектот Коридор 8 и Коридор 10д за 2023 година,
    - аванс во износ од 50 милиони евра или 24,19%.
- За ефикасен и брз процес на градба еден од условите е решавање на експропријацијата и вршење на соодветни геомеханички истражувања. Според податоците од сумарниот извештај од надзорот – Ноември – Декември 2023 година [170] објавен на веб страната на ЈП за државни патишта има податок дека 58% од експропријацијата е завршена и 33% од геотехнички испитувања.

Ваквата состојба на реализација на изградба на Коридорите со посебен Закон, без претходно подготвена техничка документација од која може да се види претпоставената вредност на проектот носат високи фискални ризици и можни импликации врз Буџетот и јавните финансии доколку не се почитуваат одредбите во Договорот.

---

[168] Сл.весник на РСМ бр.163/2021
[169] Сл.весник на РСМ бр.63/2023 година
[170] https://roads.org.mk/wp-content/uploads/2024/01/IMF-Report-Nov-Dec2023.pdf

Во Извештајот на ЕУ за 2023 година издаден во октомври наведено е дека со овој проект изложеноста на фискални ризици, е зголемена, а се повикуваат на оценките од ММФ и поради тоа средствата од Линијата за претпазливост биле одложени[171].

Во ноември 2023 година од страна на мисијата на ММФ [172] побарана е транспарентност за овој проект, и како резултат на тоа ЈП за државни патишта започнало да објавува податоци[173] за проектот на нивната web страна.

Како резултат на преземената активност на 19.01.2024 година од страна на ММФ одобрени се средства од Линијата за претпазливост и ликвидност.

Истакнуваме дека на 26.01.2024 во извештајот на мисијата на ММФ за член 4[174] е наведено дека услов за повлекување на траншите за ликвидност е транспарентност и управување со фискалните ризици поврзани со управувањето со јавните инвестиции, особено со овој проект.

Ревизијата нагласува дека се работи за проект кој поради договорената вредност на инвестицијата носи високи фискални ризици за наредните години и доколку истиот понатаму не биде добро и претпазливо управуван, не се обезбеди навремен пристап до локација со решена експропријација, не се решаваат настанатите проблеми во брзи и кратки рокови и не бидат навремено обезбедени финансиски средства од Буџетот секоја година во текот на градба на двата коридори истото може да предизвика големи финансиски импликации врз Буџетот на државата.

Поради избраниот начин на финансирање на проектот, во целост од Буџетот на Република Македонија исклучена е можноста за користење на грант од други извори. Начинот на транспарентност со кој што ќе се управува со овој проект исто така има влијание и врз оценката на ММФ за земјава, како и во Извештајот од Европска Комисија за напредокот на земјата во процесот на пристапување во ЕУ.

---

[171] https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/06/26/pr23238-north-macedonia-imf-staff-concludes-visit
[172] https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/11/13/pr23391-north-macedonia-imf-reaches-sla-1st-rev-pll-conducts-discussions-2023-art-iv-consult
[173] https://roads.org.mk/wp-content/uploads/2024/01/IMF-Report-Nov-Dec2023.pdf
[174] https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/01/25/Republic-of-North-Macedonia-2023-Article-IV-Consultation-and-First-Review-Under-the-544112

4. ЗАКЛУЧОК

Структурата и реализација на капиталните инвестиции во Република Северна Македонија не придонесуваат/не се во функција на/ за остварување на стратешката цел на Владата за одржлив и инклузивен раст и подобар квалитет на живот на граѓаните. Истовремено постојат високи фискални ризици поврзани со нивната реализација. Системот за управување со јавни инвестиции не е воспоставен, а процесот на планирање, приоретизирање и алоцирање на средства во Буџетот за јавни инвестиции не е соодветно дефиниран со тековниот Закон за буџетите со цел алоцирање на јавни средства за најприоритетни инвестиции.

Постојниот систем на презентирање на капитални расходи не придонесува за точно, целосно и јасно прикажување на сите капитални расходи на ниво на државата и не е воспоставена единствена база на податоци со сите информации за поврзани со јавните инвестиции и поединечни стратешки проекти..

Во тек се сеопфатни реформи на управување со јавните финансии, а во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2022-2025 еден од главните приоритети е и зајакнување на управувањето со јавните 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.

Системот за управување не е единствен и истиот е фрагментиран по проекти и по начин на финансирање.

Не постои надзор на целокупното портфолио на јавни инвестиции на национално ниво, не се следи и не се управува со целокупниот ризик во реализацијата со цел навремено преземање на корективни мерки.

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.

За најголем дел од ревидираните проекти, склучените договори за градба се согласно условите на црвен FIDIC каде обврската за пристап до локацијата и проектирањето е обврска на инвеститорот. Истакнуваме дека доколку се започне со проект по FIDIC договори за градба, а не се исполнети условите за обезбедување на пристап до локација со решена експропријација, како и соодветна проектна документација, проектот е изложен на фискален ризик од правен и финансиски аспект, и често има и голема неизвесност за текот на реализација на истиот.

Во изборот на примерок беа вклучени 24 стратешки проекти со вредност на склучените договори во вкупен износ од 2.744 милиони евра, и реализацијата е во вкупен износ од 941,8 милиони евра. Само еден проект од ревидираните е завршен. Од овие проекти (6) шест се во застој и тоа:

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

Од вкупно седум големи проекти во сектор транспорт и животна средина програмирани во ИПА II со проценета вредност на 715,5 милиони евра за кои согласно билатералните договори е доделена поддршка од 179,7 милиони евра, после 10 години од програмскиот период 2014-2020, започнато е со реализација со три проекти за кои се декларирани трошоци во вкупен износ од 29 милиони евра, или изразено во проценти 4,07 %. Од оваа програма откажани се 79 милиони евра ЕУ средства, а постои голема неизвесност за искористување на остатокот финансиска помош поради тоа што програмата завршува на крајот на 2026 година.

Ваквата состојба укажува на можни фискални ризици за нареден период поради кратки рокови за имплементација и губење на средства кои се ставени на располагање како грантови.

Отсуство на систем за управување со јавни инвестиции и навремено непреземање на корективни мерки предизвикуваат застој и бавна динамика на реализација на стратешките инфраструктурни проекти, зголемени трошоци за проектите преку повисока цена на чинење на изградбата, високи фискални ризици за јавните финансии, кои го доведуваат во прашање и остварувањето на економскиот раст, квалитетот на животот на граѓаните и исполнување на стратешките цели.

Од друга страна ова придонесува и за непочитување на принципот на вредноста на вложените пари (value for money) и изложеност на јавните финансии на високи фискални ризици.

За изградба на инфраструктурен Коридор 8 и Коридор 10д во должина од 108 км и со проценета вредност во износ од 1.319 милиони евра донесен е посебен Закон со кој се уредени условите и начинот за градба. Со компаративна анализа за цената на изградба на Коридор 8 и 10д утврдивме дека во петгодишниот план на Транспортната заедница од април 2022 индикативната вредност наведена за овие делници изнесува 585 милиони евра или 475 милиони евра без делницата Букојчани-Кичево, а индикативната вредност на градбата според cost benefit анализата/физибилити студијата [175] изработена од Градежниот факултет од

[175] Консултативна стручна анализа, мислење за оправданост/исплатливост за изградба на Коридор VIII Коридор X d

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 не може да ја потврдиме 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. Присутна е и неизвесноста во финансирањето поради непостоење на повеќегодишно буџетирање за стратешки проекти и отсуство на проектно финансирање. Заклучно со декември 2023 година само 0,12% од трошоци се однесуваат за градба што покажува отстапување од планираната динамика за градба.

5. ПРЕПОРАКИ

Од ревизијата произлегоа препораки за надлежните институции во насока на надминување и подобрување на утврдените состојби.

Министерство за финансии

1. Министерство за финансии во предметната регулативата да го уреди поимот капитални расходи со цел целосно, точно и реално прикажување на капиталните расходи во Буџетот и во насока на примена на владина статистика за признавање на капитални расходи пропишана од ЕУ и ММФ. (т. 3.1.1.3.)

2. Министерство за финансии да преземе мерки и активности за:

    - поголема усогласеност на буџетските алокации со инвестициските приоритети на Владата,

    - подобрување на сеопфатноста на буџетската документација, со цел таа да ги вклучува сите јавни расходи за капитални инвестиции и информации за финансиските потреби на тековните и новите проекти. (т.3.1.2.)

3. Министерство за финансии да преземе активности за доуредување на КАПЕФ механизмот со цел користење на резервите како фонд за реализација на јавни инвестиции и допрецизирање на постапката за кратење на средства преку овој механизам.(т.3.1.3. и т. 3.2.1.)

4. Министерство за финансии да направи анализа за формирање на резервен фонд за финансирање на јавни инвестиции за стратешки проекти со цел да се намалат ризици од откажување и застој на проектите, да се намалат фискалните ризици од губење на грант средства и зголемени трошоци за проектот. (т. 3.2.1., т.3.2.1.2. и т.3.2.2.)
5. Министерство за финансии да изврши компаративна анализа за одредбите за флексибилност на буџетот со цел ограничување на примена на оваа одредба за капиталните расходи алоцирани за јавни инвестиции за стратешките проекти. (т.3.1.2.1 и т.3.1.3.1)
6. Министерство за финансии да преземе мерки и активности за воспоставување на целосна база на податоци за сите јавни расходи за капитални инвестиции, без оглед на изворите на финансирање. (т.3.1.2. и т.3.2.1.)

Влада во координација со надлежните институции

7. Владата да преземе мерки и активности за изработка на долгорочен стратешки план за јавни инвестиции, донесен од Собранието. (т.3.1.1.)
8. Владата да преземе мерки и активности за зајакнување на улогата на Собранието во делот на надзорот над јавните инвестиции особено за стратешки проекти кои се реализираат со специјален Закон, големи проекти кои се финансирааат со ЕУ фондови и заеми кои се во функција на остварување на поглавје транспортни коридори регионална политика, изградба на болници. (т.3.1.1., т.3.2.1.2.,т. 3.2.1.3, т.3.2.1.4 и т.3.2.2.)
9. Владата да преземе мерки и активности за зајакнување на централниот надзор на целокупното портфолио на јавни инвестиции, вклучувајќи следење и управување со целокупниот ризик во реализацијата на јавните инвестиции и тоа:
   - воспоставување на системска правна рамка за управувањето со јавните инвестиции, со секторски пристап (т.3.1.2. и т.3.2.1.)
   - да се формираат организационите единици за поддршка и следење на јавните инвестиции. (т.3.1.2. и т.3.2.1.)
10. Владата и линиските/надлежните министерства да преземат активности во насока на доуредување на Законот за стратешки инвестиции со утврдување на одредби со кои ќе биде јасно и прецизно дефинирана и ставена во законска рамка постапката за реализација на јавни стратешки инвестиции, поради значајноста на стратешките инвестиции кои се од голем интерес за граѓаните. (т.3.2.)
11. Владата да преземе активност за зајакнување на капацитетот на субјектите кои спроведуваат стратешки проекти, да се воспостави ефикасен систем за управувањето проектите во насока на:

- јакнење на капацитетите на институциите, зголемување на ресурсите, посета на обуки и работилници со цел доусовршување на кадарот, како и политика за задржување на вработените;
- формирање на Сектор за инвестиции во линиските министерства и дел од субјектите од јавен сектор кој ќе работи само на проекти финансирани од странски институции;
- подобрување на координацијата меѓу ресорните министерства, надлежните институции и јавните претпријатија; и
- Владата на РСМ да дизајнира систем за создавање на капацитети во линиските министерства за идентификување, програмирање и приоретизација на проекти со цел поефикасен процес на апсорпција на средства во ИПА III и поефикасна имплементација. (т 3.1.1.;т 3.2.1.1; т 3.2.1.2; т 3.2.1.3; т.3.2.1.4. и т 3.2.2.)

12. Владата во координација со надлежните институции (МТВ, МФ- ЦФСД, МЖСПП, ЈП за државни патишта) да преземат мерки и активности да дизајнираат конкретни насоки и јасни правила за утврдување на критериуми за избор на проектанти, изведувачи и надзор со цел изработка на квалитетна проектна документација, како и избор на изведувачи кои ефикасно ќе ги завршат проектите и намалување на штетите од постапките предизвикани од раскинување на договорите. (т 3.2.1.1; т 3.2.1.2; т 3.2.1.3 и т.3.2.1.4.)

13. Владата да воспостави систем на донесување на правилни одлуки во услови на спор преку формирање на Одбор за разрешување на спорови - DAB, создавање на услови за проектите по FIDIC договорни услови во насока на избегнување на можни штети врз Буџетот и јавните финансии. (т.3.2.1. и т.3.2.2.)

14. Владата да пристапи кон барање на одговорност за носење на неквалитетни одлуки при менаџирање и да изврши анализа на донесените одлуки за раскинување на меѓународни договори во сектор здравство за кои има меѓународна арбитража и високи фискални импликации врз Буџетот на државата. (т.3.2.1.4.1. и т.3.2.1.4.2.)

15. Владата да ги задолжи сите субјекти од јавниот сектор за проектите со бавна динамика и застој навремено да превземаат корективни мерки во насока на забрзување и почитување на одредените рокови за завршување на проектите, со донесување на одлуки поткрепени со мислења од експерти и поткрепувачка документација. (т 3.2.1.)

Министерство за транспорт и врски

16. Министерството за транспорт и врски да воспостави систем на ефикасен мониторинг и надзор над спроведување на проектите за изградба на ТЕН–Т мрежата од патна и железничка инфраструктура. (т.3.2.1.3)

17. Министерството за транспорт и врски да преземе активности преку измена на регулативата, за изградената линиска инфраструктура која е во функција на граѓаните да се овозможи пуштање во привремена употреба по примерот на проектите финансирани со ЕУ средства и од меѓународни кредитори. (т.3.2.1.3.7.)

Министерство за здравство во координација со Владата и Министерство за финансии

18. Министерство за здравство во координација со Владата и Министерство за финансии да изврши анализа и оценка на стратешките проекти за јавни инвестиции во здравството, да се дефинира процесот на довршување на градбата на почнатите објекти, како и да се дефинира моделот за Изградба на Клинички Центар Скопје. (т.3.2.1.4)

Стратешки проекти од Сектор Транспорт и Животна Средина

19. Владата со цел намалување на фискалните ризици, во функција на ефикасна имплементација на **проектот за изградба на инфраструктурни Коридор 8 и 10** да преземе активности за:
    - тековно следење и мониторинг на проектот,
    - навремено преземање на корективни мерки,
    - создавање на услови за реализација на проектот, и
    - навремено обезбедување на финансиски средства. (т.3.2.2.)

20. Владата, Министерството за транспорт и врски и ЈП за државни патишта да преземат мерки и активности за ефикасно завршување на **Изградбата на патна делница А2 Кичево Охрид** преку:
    - решавање на отворените прашања;
    - дизајнирање на техничко решение за завршување на проектот;
    - ефикасна координација помеѓу сите институции како проект со висок приоритет;
    - донесување на навремени и ефикасни одлуки и сл. (т.3.2.1.3.3.)

21. За реализација на **големите проекти во поглавје 22 – регионална политика з** а кои има финансиска помош од ЕУ од страна на надлежните институции да се преземат мерки за отстранување на пречките и тоа:
    - Владата во координација со ЦФСД, линиските министерства од областа транспорт и животна средина, оперативните структури во јавните претпријатија, општините во најскоро време да преземат мерки и активности за ефикасна координација на програмирање, искористување, следење, известување, евалуација и обука за зајакнување на капацитетите за спроведување на ИПА II , ИПА III и друга странска помош. (т.3.2.1.2.)

- Владата да го информира Собранието за степенот на искористување, можните ризици во имплементација и откажување на проектите поради откажување на доделените средства, а кои се значајни за државата и за граѓаните. (т.3.2.1.2.)
- Оперативните структури задолжени за подготовка на инфраструктурни проекти навремено да преземат мерки за подготовка на проектите со цел искористување на средства од ЕУ. (т.3.2.1.2.)

22. За реализација на **Проектот изградба на пречистителна станица на Град Скопје** од страна на надлежните институции да се преземат мерки за отстранување на пречките и тоа :
    - Министерство за финансии и МЖСПП да извршат анализа на одредбите за имплементација на проектот поради слабости во управувањето на проектот од Град Скопје и ЈП Водовод и канализација, а во услови на задолжување на државата, преземени обврски кон Европска унија со дефинирани рокови за склучување на договорот.
    - Владата да ги обврзе Град Скопје и општините во Град Скопје за непречено исполнување на сите предуслови за спроведување на овој проект со цел намалување на штетите поради несоодветна динамика на реализација на овој проект, во спротивно да се побара одговорност за нанесената штета.
    - МЖСПП тековно да ја информираат Владата за прогресот на проектот. (т.3.2.1.1.1.)

Република Северна Македонија

Министерство за транспорт и врски

29. 03. 2024

Архивски број: 15-1467/2

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

Примено Pranuar më	29.03.2024		
Орг. Един. Nj. org	Број Nr	Прилог Shtojce	Вредност Vlera
	37-364/9		

До: Државен завод за ревизија
Г-дин Максим Ацевски, Главен државен ревизор

Предмет: Доставување на забелешки по Нацрт извештај

Врска: Ваш број: 37-364/6 од 29.02.2024
Наш број: 15-1467/1 од 06.03.2024

Почитувани,

Во врска со доставениот Нацрт извештај **"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"** доставен до Министерството за транспорт и врски заведен под наш број 15-1467/1 од 06.03.2024 година, во определениот рок, навремено до овластениот државен ревизор ги даваме следните забелешки:

На страна 58 од Нацрт извештајот, по четвртата алинеја да се додаде нова петта која ќе гласи:„- Од Извештајот на Инженерот за месец февруари 2024, физичкиот прогрес на работите е 59% и е ист со планираниот прогрес 59%. Рок за завршување на работите е октомври 2024, но работите најверојатно ќе завршат до крајот на 2024 година".
Под алинеите има два пасуса, а во вториот пасус е нагласено истото. Од оваа причина сметаме дека треба да биде корегирано во насока дека согласно Извештајот на Инженерот за месец февруари 2024, физичкиот прогрес на работите е 59% и е ист со планираниот прогрес 59%. Рок за завршување на работите е октомври 2024, но работите најверојатно ќе завршат до крајот на 2024 година.

На страна 61, ИПА грант средствата се наведени во износ од 60,75 милиони евра, согласно потпишаниот билатерален договор истие се во износ од 60.765.000 евра. На истата оваа страна WBIF грант средствата се наведени во износ од 155,5 милиони евра, согласно потпишаниот одговор за грант истите се во износ од 149.000.000 евра. Притоа треба да се имаат во предвид губењето на ИПА средствата, односно алокациите за 2018 година.

На страна 62 вториот пасус „Во октомври 2020 година потпишан е Оперативен договор за регулирање на односите помеѓу ЈПЖРСМ Инфраструктура, МТВ, СЕП и ЦФСД, 4 години по донесување на Секторската оперативна програма кое што е едно од причините за ненавремено започнување на активностите за реализација на овој проект и можност за губење на ИПА средствата во износ од 60.75 милиони евра".
Ставот на Министерството за транспорт и врски е дека непотпишувањето на Оперативниот договор не е причина за ненавремено започнување на активностите за реализација на проектот за Изградба на делницата од Крива Паланка до граница со Република Бугарија, како дел од Коридор 8.

Имено, уште во 2019 година Министерството за финансии во соработка со Министерството за транспорт и врски и Јавното претпријатие за железничка инфраструктура Железници на Република Северна Македонија - Скопје испрати официјално писмо до повеќе МФИ со цел да изразат интерес за финансирање на овој проект преку заеми.

На страна 63 во однос на наводите дека „Од страна на Националниот координатор за авторизација - НАО упатен до ЦФЦД било посочено во неколку наврати, упатени до Оперативата структура (ЦФЦД, МТВ и ЈП ЖРСМ Инфраструктура) бил истакнат ризикот од губење на ИПА грант средствата, поврзани со слаба реализација на годишните планови за јавни набавки и исплати" укажуваме дека: Во врска со Проектот Коридор VIII фаза 3, "Изградба на новата железничка делница од Крива Паланка до граница со Република Бугарија од страна на Владата на Република Северна Македонија на 07.09.2023 година беше усвоена Информација за активностите поврзани со проектот "Изградба на новата железничка делница од Крива Паланка до граница со Република Бугарија, како дел од Коридор VIII" поврзани со периодот за имплементација и можно рефундирање на ИПА делот до Европската Комисија, со која се задолжи Оперативната структура да продолжи со активностите кои се потребни за спроведување на тендерската постапка и покрај ризикот од рефундирање на овие средства.

Оттука се предлага овој пасус (на страна 61, пасус 6), втората реченица да се дополни и да гласи:„Во таа насока, и покрај тоа што Владата беше запозната со можното рефундирање на ИПА средствата, сепак ја задолжи Оперативната структура да продолжи со активностите кои се потребни за спроведување на тендерската постапка и целосна реализација на проектот, имајќи во предвид дека гореспоменатиот проект е оценет како стратешки капитален проект на Владата и е од високо значење за понатамошниот развој на земјата што се докажува и со

обезбедување на потребните финансиски средства за целосно затварање на финансиската конструкција".

На страна 71, во точка 3.2.1.3.5. Изградба на експресен пат делница Клучка градско – Дреново (дел од крак Х-д од патниот Коридир X) во третиот пасус, на крајот стои „условите на" – треба да се избрише.

На страна 72, во вториот пасус, 4-ти ред од пасусот каде вели: Договорот е одобрен од страна на ЈПДП и МТВ во Октомври 2022 со што се признаваат дополнителни 9,8 милиони евра, Министерството затранспорт и врски предлага оваа реченицада се измени и да гласи: „Анексот бр.3 претходно потпишан од изведувачот е одобрен од страна на Надзорниот орган, ЈПДП, МТВ и ЦФЦД во Октомври 2022 со што се признаваат дополнителни 9,8 милиони евра.

На страна 72 каде е наведен рокот за градба за проектот Градско-Дреново е наведен дека е 01.07.2023, треба да се изврши корекција бидејќи краен рок за завршување на договорот е 15.07.2023 согласно Адендум бр.2. Овој рок ќе се измени со потпишување на Адендум бр.4 по претходно потпишување на Адендум бр.3, доколку потпишувањето на овие Адендуми се реализира.

На страна 72 во однос на делот дека ревизијата до денот на ревизијата не се потпишани адендумите на договорот за градба и нема информации за крајниот исход на постапката, информираме дека:

- Владата на Република Северна Македонија на предлог на Министерството за транспорт и врски ја разгледа и усвои Информацијата за активности кои треба да се преземат во врска со реализација на проектот "Изградба на патна делница Градско-Клучка Дреново, како дел од Коридор X-d".

Прилог: Информацијата за активности кои треба да се преземат во врска со реализација на проектот "Изградба на патна делница Градско-Клучка Дреново, како дел од Коридор X-d" и Извадок од Нацрт записникот од 212-тата Седница на Влада одржана на 26.12.2023, точка 109.

Постапувајќи по задолженијата од Нацрт записникот од 212-тата Седница на Влада одржана на 26.12.2023, точка 109,

- Владата на Република Северна Македонија на предлог наМинистерството затранспорт и врски ја разгледа и усвои **заедничката „**Информација во врска со постапување по заклучоци од Нацрт Извадокот од 212-тата Седница на

Влада на Република Северна Македонија одржана на 26.12.2023 година, а во врска со проектот „Изградба на патна делница Градско - Клучка Дреново како дел од Коридор Х-д".

Прилог: Информација во врска со постапување по заклучоци од Нацрт Извадокот од 212-тата Седница на Влада на Република Северна Македонија одржана на 26.12.2023 година, а во врска со проектот „Изградба на патна делница Градско - Клучка Дреново како дел од Коридор Х-д" и Извадок од Нацрт записникот од 3-тата Седница на Влада одржана на 06.02.2024, точка 23.

Заклучно со 28.03.2024 година, а во врска со заклучоците од 3-тата седница одржана на 06.02.2023 година, од страна на Министерството затранспорт и врски и ЈП задржавни патишта релизирани се заклучок број 2 и 4 односно

- По заклучок број 2- Од страна на ЈПДП на ден 12.03.2024 по маил до МТВ беше доставена нацрт верзија од Justification од потребата за продолжување на Договорот за градежни работи. На 13.03.2024 година од страна на МТВ овој Justification дополнет од технички аспект беше препратен до ЦФЦД.
- По заклучок број 4- Од страна на ЦФЦД е доставено на 25.01.2024 до МТВ и истиот ден МТВ доставува до ЈПДП, на 29.01.2024 ЈПДП доставува до МТВ, а на 30.01.2024 МТВ доставува до ЦФЦД.

На страна 109 заклучокот бр.12 "Владата во координација со МТВ да преземат мерки и активности за да дизајнираат конкретни насоки и јасни правила за утврдување на критериумите за избор на проектанти, изведувачи и надзор со цел изработка на квалитетна проектна документација, како и избор на изведувачи кои ефикасно ќе ги завршат проектите и намалување на штетите од постапките предизвикани од раскинување на договорите.

Ставот на Министерството затранспорт и врски е во насока на тоа дека реченицата "Владата во координација со МТВ" сметаме дека би требало да се измени. Ова од причина што не треба да стои само во координација со МТВ, бидејќи не е само МТВ институција која треба да превземе мерки и активности, односно треба да бидат вклучени и Министерството за финансии-ЦФЦД (доколку се работи за проект/и финансирани од страна на ИПА Фондовите) и крајните корисници со цел да биде во координација Оперативната структура.

Во однос на наводите во Извештајот за компаративната анализа на цена на изградба за Коридор 8 и Коридор 10д: Во Петгодишниот план за развој на целосни и

Република Северна Македонија

Министерство за транспорт и врски

главни мрежи од Транспортна заедница, вредностите се дадени врз основа на претходни проекти дадени од страна на ЈПДП кои се однесуваат на истите делници меѓутоа се однесуваат на различна категорија на патишта (експресен пат, а договорот е склучен за автопатска делница). Исто така, треба да се има во предвид зголемувањето на цените во последните неколку години на градежни материјали, работна сила. Новата проценета вредност се темели на цените кои се произлезени од физибилити студија изготвена од релевантни институции, меѓу кои и Градежен факултет.

Прилог:

- Извадок од Нацрт-записникот од Сто осумдесет и третата седница на Владата на Република Северна Македонија, одржана на 07.09.2024
- Информацијата за активности кои треба да се преземат во врска со реализација на проектот "Изградба на патна делница Градско-Клучка Дреново, како дел од Коридор X-d", со Извадок од Нацрт-записникот од Двесте и дванаесеттата седница на Владата на Република Северна Македонија одржана на 26.12.2023,точка 109
- Информација во врска со постапување по заклучоци од Нацрт Извадокот од 212-тата Седница на Влада на Република Северна Македонија одржана на 26.12.2023 година, а во врска со проектот „Изградба на патна делница Градско - Клучка Дреново како дел од Коридор X-д" со Извадок од Нацрт записникот од 3-тата Седница на Влада одржана на 06.02.2024, точка 23.

Благој Бочварски
Министер

изготвил: Билјана Здравева, раководител на Сектор ____________
Светланка Поповска, раководител на Сектор, по овластување ____________
Сашко Едровски, раководител на Сектор, по овластување ____________

Република Северна Македонија
Јавно претпријатие за државни патишта

Republika e Maqedonisë së Veriut
Ndërmarrja Publike për Rrugë Shtetërore

Бр/Nr. 05-2865/3
Скопје/Shkup 02-04-2024 година/viti

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА / REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETEROR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ/SHKUP

Примено: Pranuar më:	03.04.2024		
Орг. Един. Nj. org.	Број: Nr.	Прилог: Shtojcë:	Вредност: Vlera:
	37-364/10		

До:
Државен завод за ревизија
Ул. Павел Шатев бр.2, Палата "Емануел Чучков"
1000 Скопје, Република Северна Македонија

Предмет: Одговор на доставен нацрт извештај за извршена ревизија на успешност

Почитувани,

Врз основа на Вашиот допис бр. 37-364/4 од 29.02.2024 година пристигнат во архивата на Јавното претпријатие за државни патишта на ден 04.03.2024 година и заверен со бр. 05-2865/1 со кој доставувате Нацрт извештај за извршена 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", Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП) писмено Ви ги доставува следните **забелешки**:

Точка 3.2.1.3.3. Изградба на автопат А2, патна делница Кичево – Охрид, коридор VIII кон запад
На страна 66 и 67 каде стои

- *"Крајниот рок за завршување на работите е декември 2023 година, а еден од предусловите за да се испочитува овој рок е преземната обврска на ЈП за државни патишта за решавање на 116 отворени прашања најдоцна до март 2022 година", "која обврска не е исполнета"*. Во делот од текстот "*која обврска не е исполнета*" потребно е да се замени со "која обврска не е целосно исполнета".

- *"Според точка 20.1 од FIDIC изведувачот има право на побарувања (оштетни побарувања) и пролонгирање на рокот за градба доколку има грешки во проектирање, нерешена експропријација, и други нерешени прашања кои се обврска на работодавачот. Во текот на градбата дотавени се побарувања од страна на инвеститорот кон изведувачот кој се согласува со потпишување на нов анекс кон договорот"*. Во делот од текстот "*Во текот на градбата доставени се побарувања од страна на инвеститорот кон изведувачот кој се согласува со потпишување на нов анекс кон договорот*" не е јасно напишан текстот од страна на Ревизијата.

на автопат. Во насока од ГП Блаце кон Скопје ќе се користи дел од трасата од ново изградениот автопат. Исто така по завршувањето на Проектот за изградба на автопат А4, делница "ГП Блаце– Скопје" фаза I во функција и употреба ќе бидат и новоизградениот пат кон с. Блаце и патот кон гробиштата. Преостанатиот дел од коловозот на главна траса од проектот за изградба на автопат А4, делница "ГП Блаце - Скопје" фаза I ќе биде во употреба по реализација на проектот за изграда на автопат Блаце -Скопје фаза II.

На страна 75 Втора делница ТЕН-Т – проект за автопат од Скопје до граница со Косово

Во вашиот нацрт извештај нагласувате "*дека и покрај неколкуте поминати години и задоцнети постапки од институциите вредноста на проектот е зголемена од 112 на 198 милиони евра*".

Во последниот пасус се констатира дека "***ревизијата не потврдила дека е воспоставен ефикасен систем на управување со проектот од надлежните институции со цел навремено и ефикасно планирање на проектот и подготовка за започнување со реализација на активности***". Не е јасно за кого се однесува оваа констатација. Од страна на ЈПДП сакаме да укажеме дека зголемувањето на планираните капитални трошоци на проектот се должи на енормно зголемените цени на материјалите и услугите во последниот период. Цените од независната техничка консултантска куќа - Аткинс, ангажирана од ЕБОР, се базирани на геотехничките услови на терен, како и споредба на слични работни позиции за проекти од регионот. Најголемата разлика во порастот на планираното чинење на проектот е поради енормно зголемените цени на материјалите и услугите во последниот период, а најмногу поради разлики во цени за градење на тунелите, што претставува 60% од вкупната цена на проектот. Имено, според Идејниот проект што го изработи Конзорциумот Хил Интернешнл (ИПФ 7) за двата коловоза на автопатот предвидени се вкупно 11 единечни тунели со вкупна должина од околу 4,8км, што претставува 24% од должината на вкупната траса во двата правца. Дополнително предвидени се 9 мостови по коловоз во правец, во должина од 1,35км. 27% од автопатот е во усек и 46% од автопатот ќе се води во насип. Предвидената вредност на тунелите оценета според Аткинс, е земена повисока за одреден процент со оглед на тешките услови за работа на теренот.

Ова покажува дека зголемувањето не е произлезено од задоцнето постапување од институциите, како се наведува во нацрт ревизорскиот извештај туку од надворешни фактори, а кои влијаеа на целиот регион и пошироко, како и од техничките измени на проектот погоре наведени.

Република Северна Македонија
Јавно претпријатие за државни патишта
Republika e Maqedonisë së Veriut
Ndërmarrja Publike për Rrugë Shtetërore

ул.Даме Груев бр.14, 1000 Скопје
Република Северна Македонија
rr. "Dame Gruev" nr.14
Republika e Maqedonisë së Veriut

Тел/Tel:02 3118-044,
Факс/Fax 02 3220-535, 02/3116-385
e-mail: contact@roads.org.mk
Web: www.roads.org.mk

За делот дека системот на управување не е ефикасен, подолу се дадени превземените активности од наша страна:

- Допис испратен од страна на ЈПДП и МФ до ЕБОР за зголемен обем на работи и зголемување на заемот (прилог 1 од 25.03.2022; прилог 2 превод)
- Одлука за основање на Проектна Единица за имплементација (прилог 3 од 17.08.2022)
- Склучување на договор со САФЕЖЕ за техничка поддршка на проектот (прилог 4 од 14.03.2022)
- Склучување на анекс 1 кон договор со САФЕЖЕ за техничка поддршка на проектот (прилог 5 од 04.05.2022)
- Достава на Почетен извештај согласно договорот со САФЕЖЕ за техничка поддршка на проектот (прилог 6 од 20.05.2022)
- Техничка и финансиска ревизија од АТКИНС – ЕБОР (прилог 7 од 20.05.2022)
- Потврда за заверка на одобрување од (изработен од ТЕКТОН – ХИЛ) Проект за инфраструктура за изградба на автопат А4, делница ГП "Блаце – Скопје" (Клучка "Стенковец"), Подделница 2 издадена од Министерство за Транспорт на 16.08.2023 (прилог 8 од 16.08.2023)
- Записници од три од многубројните состаноци помеѓу Инвеститор, Проектант Хил, ЕБОР, Градежен факултет, WBIF, град Скопје и др. (прилог 9 од 17.03.2022), (прилог 10 од 27.06.2022), (прилог 11 од 10.08.2022)

Точка 3.2.2 Изградба на инфраструктурен патен Коридор 8 и Коридор 10д

На страна 99 и 100 за делница 2 и делница 3 е напишано следното: "*Делница 2: изградба на нов автопат со 4 ленти од Гостивар до Букојчани и Делница 3: изградба на нов автопат со 4 ленти од Требеништа до Струга до албанската граница на Ќафасан*".
Укажуваме дека треба да се корегира "*4 ленти*" за двете делници со текстот "*две ленти за возење и една лента за застанување во еден правец*", бидејќи ако остане со 4 ленти, не е изградба на автопат туку изградба на експресен пат.

На страна 102, 103, 107 каде е наведено дека *овие делници во претходно наведените документи се проценети во вредност од 585 милиони евра, односно 475 милиони евра без делницата Букојчани - Кичево и со анализата утврдивме дека цената на градбата во договорот е повисока за 540,5 милиони евра од цената за овие делници наведена во планот на Транспортната заедница од април 2022, односно 844 милиони евра од вкупната вредност.* Констатацијата е погрешна.

Понатаму *"иако станува збор за проект од ТЕН-Т инфраструктура, Транс европските коридори и постоела можност за кофинансирање на овој проект со финансиска помош на Европска унија до 40% од вредноста на проектот со инвестициски грант преку WBIF, истата не е искористена поради финансирање на проектот со средства од Буџетот, а не со заеми од официјални кредитори".* Констатацијата се заснова на претпоставки.

Најпрво укажуваме дека наведените вредности во Единствената листа на проекти на СЕП (https://www.sep.gov.mk/data/file/WBIF/SPP%202022-revised.pdf) на кои се повикувате се застарени и неажурирани. Во поткрепа на овие наводи е дописот од СЕП од декември 2020 година од кој може да се утврди овие цени биле доставени од страна на СЕП во декември 2020 година, но листата останала неажурирана. Овие неажурирани податоци биле само преземени во петогодишниот план на Транспортната заедница. Имено, Јавното претпријатие за државни патишта на ден 26.09.2022 година достави корегирана Единствена листа на проекти SPP заедно со посебни ПИФ-ови за сите делници на Република Северна Македонија до Министерство за транспорт и врски (во прилог 12 од 26.09.2022) каде се наведени вредностите според изготвена физибилити студијата во 2022 година.

Понатаму, во ситуација кога постои законско решение за изградбата на овој проект финансиран од Буџетот на Република Северна Македонија, сметаме дека ревизијата непотребно се впуштила од правење на други површни анализи и претпоставки, наведувајќи дека постоела можност за грант, без притоа да испита под какви услови би можело да се земат заеми од официјални кредитори, со колкави каматни стапки, камати за неповлечени средства и други трошоци кои можат да произлезат и колкави би биле можностите за евентуално добивање грант (како што наведува до 40%.) кога самата постапка за грант е сложена постапка и не секогаш завршува со одобрување, а во пракса досега и кога се одобрувало грантот никогаш не достигнал 40% од вредноста на проектот или достигнал максимум до 18%. Од овие причини сметаме дека ваквата констатација на ревизијата е произволна, се заснова на претпоставки и дава погрешна перцепција.

Од друга страна компаративната анализа е целосно погрешна од причини што не може да се компарираат цени наведени во проектот од ТЕН-Т кои се формирани од периодот пред 2020 година и проценки од застарени документи со кои располагале институциите, со цени кои се произлезени од физибилити студија изготвена при крај на 2022 година од релевантни институции, меѓу кои е Градежен факултет.

Република Северна Македонија
Јавно претпријатие за државни патишта
Republika e Maqedonisë së Veriut
Ndërmarrja Publike për Rrugë Shtetërore

ул.Даме Груев бр.14, 1000 Скопје
Република Северна Македонија
rr. "Dame Gruev" nr.14
Republika e Maqedonisë së Veriut

Тел/Tel:02 3118-044,
Факс/Fax 02 3220-535, 02/3116-385
e-mail: contact@roads.org.mk
Web www.roads.org.mk

Исто така наведуваме дека ревизијата при погрешната компаративна анализа требало да го има во предвид значителното зголемување на единечните цени во градежништвото како последица на големото поскапување на нафтата и нафтените деривати, електричната енергија, челикот и работната рака предизвикани од пандемијата Ковид-19, како и војната во Украина во почетокот на 2022 година.

Ревизијата ги има наведено цените од петогодишниот план на ТНТ-Т (прилог 13 од 11.12.2020) за пониски категории и помали опфати (*реконструкција и санација на патна делница или изградба на патна делница* без конкретен опис) и цените од договорот за "**патен Коридор 8 и Коридор 10д кои се за автопатски делници**", така што во никој случај не можело да се компарираат и да се дадат заклучоци кои се целосно погрешни. Од овие причини укажуваме дека компаративната анализа дадена на крајот од извештајот треба целосно да се избрише.

Од истите овие причини важат забелешките и во делот Резиме на страна 5 од нацрт извештајот каде по однос на изградба на инфраструктурен Коридор 8 и коридор 10 д, дадени се погрешни констатации.

Со почит,

Директор
Ejup Rustemi

Изработиле:
Сузана Атанасова
Naxhi Ismaili
Игор Митренцев
Arsim Qoku
Татјана Миновска
Зоран Сламков

Република Северна Македонија
Министерство за финансии

Republika e Maqedonisë së Veriut
Ministria e Financave

12 04 2024
37-364/12

11 04 2024 .2024

Архивски број: 08-1865/2.
До: Државен завод за ревизија
Предмет: Мислење
Врска: Ваш допис бр.37-364/3 од 29.02.2024 година

Почитувани,

Во врска со Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор за извршената ревизија на успешност 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", Министерството за финансии го дава следното мислење:

- Во точка 1.5 Финансирање на дејноста, во табелата бр.1 Податоци за Буџетот и извршувањето на капиталните расходи, за 2023 година, како и во точка 3.1.1.2., табела бр.2 Споредба на капитални расходи во Буџетот и иневзстиции на ЈП за државни патишта, потребно е да се изврши корекција на износот во колоната извршување, наместо 44.324.200.000 треба да стои 43.524.000.000 денари;
- Во делот 3. Ревизорски наоди, утврдено е дека во рамки на Министерството за финансии е воспоставен Секторот за управување со јавни инвестиции, како и дека се работи на подготовка на Уредба за управување со јавни инвестиции со прирачник за процесите за управување со јавни инвестиции и упатство за методологија за проценка на проекти. Би сакале да побараме истото да биде забележано и во делот 4. Заклучоци, со цел презентирање на целосна слика на реформите и мерките кои се преземаат за подобрување на управувањето со јавните инвестиции;

Numër arkivi: 08-
Drejtuar: Entit Shtetëror të Revizionit
Lënda: Mendim
Lidhur me: Shkresën tuaj nr.37-364/3, më datë 29.02.2024

Të nderuar,

Në lidhje me Draftin e raportit të revizorit të autorizuar shtetëror për revizionin e kryer të performancës me temë "Realizimi i investimeve kapitale të financuara nga Buxheti i Republikës së Maqedonisë së Veriut, fondet e BE-së dhe mjetet nga institucionet e tjera financiare ndërkombëtare në kompetencë të pushtetit qendror dhe vetëqeverisjes lokale", Ministria e Financave jep këtë mendim:

- Në pikën 1.5 Financimi i veprimtarisë, në tabelën nr.1 Të dhënat për buxhetin dhe realizimin e shpenzimeve kapitale, për vitin 2023, si dhe në pikën 3.1.1.2., tabela nr.2 Krahasimi i shpenzimeve kapitale në buxhet dhe investimet e NP të Rrugëve Shtetërore, nevojitet të korrigjohet vlera në kolonën e realizimit, në vend të 44.324.200.000 të jetë 43.524.000.000 denarë;
- Në pjesën 3. Konstatimet e revizionit, përcaktohet se në kuadër të Ministrisë së Financave është krijuar Sektori i Menaxhimit të Investimeve Publike, si dhe po punohet për përgatitjen e Rregullores së menaxhimit të investimeve publike me Doracakun mbi proceset e menaxhimit të investimeve publike dhe Udhëzuesin për metodologjinë e vlerësimit të projekteve. Dëshirojmë të kërkojmë që kjo duhet të theksohet në pjesën 4. Konkluzionet, për ta pasqyruar tablonë e përgjithshme të reformave dhe masave të ndërmarra për përmirësimin e menaxhimit të investimeve publike;
- Në lidhje me pikën 3.1.3.1, ku konstatohet se është vepruar në kundërshtim me nenin 10 të ligjit ekzistues, respektivisht të Ligjit të Buxheteve, i cili rregullon mjetet e aprovuara në

Министерство за финансии | Ministria e Financave
Република Северна Македонија | Republika e Maqedonisë së Veriut
Ул. „Даме Груев" бр. 12, Скопје | Dame Gruev" nr. 12, Shkup
+389 2 3255602
www.finance.gov.mk
МКС ЕН ИСО 9001:2015 / MEMAS EN ISO 9001:2015, издание 3 / botimi 3

- Во однос на точка 3.1.3.1. каде е констатирано постапување спротивно на член 10 од постојниот Закон за буџети со кој е уредено одобрените средства во програмите и потпрограмите на развојниот дел на основниот буџет кои нема да се искористат во текот на фискалната година, во износ од 50% да се пренесат како одобрени средства за првото полугодие од наредната фискална година, упатуваме на потребата од бришење на истото. Ова од причина што, буџетот за наредната фискална година се планира врз основа на доставените барања на буџетските корисници и планираната динамика на реализација на веќе преземените активности врз основа на склучените договори за проекти кои се во тек и се планирани во развојниот дел на основниот буџет, при што истите се апсолвираат во новиот буџет;

- На страна 59 (Проект Изградба на нова и реконструкција на постојната делница Бељаковце – Крива Паланка – источниот дел од железничката пруга на Коридор 8 фаза 2) делот каде што стои дека во тек е исполнувањето на условите за ефективност на договорот за грант, треба да се промени и да се наведе дека договорот е веќе ефективен и веќе се повлечени средства од грантот. Укажуваме дека ДЗР овој податок треба повторно да го провери со Министерството за транспорт и врски (МТВ) и ЈП ЖРСМ Инфраструктура бидејќи согласно податоците со кои располага Министерството за финансии заклучно со 31.12.2023 повлечени се 9,5 милиони евра.

- На страна 61 (Проект Изградба на нова железничка делница Крива Паланка го граница со Република Бугарија) потребно е да се промени делот каде што се наведени изворите на финансирање и да се наведе дека договорот за грант е склучен заедно со точниот износ на грантот без провизијата на Европската Инвестициона банка (ЕИБ) кој изнесува 149,2 милиони евра.

- Во делот на препораките, потребно е се

programet dhe nënprogramet e pjesës zhvillimore të buxhetit bazë që nuk do të shfrtëzohen gjatë vitit fiskal, në vlerë prej 50% që të transferohen si mjete të aprovuara për gjysmën e parë të vitit të ardhshëm fiskal, i referohemi nevojës për fshirjen e tij. Kjo për arsye se buxheti për vitin e ardhshëm fiskal është planifikuar në bazë të kërkesave të parashtruara të shfrytëzuesve buxhetorë dhe dinamikës së planifikuar të realizimit të aktiviteteve tashmë të ndërmarra në bazë të marrëveshjeve të lidhura për projektet që janë në proces e sipër dhe që janë të planifikuara në pjesën zhvillimore të buxhetit bazë, ndërsa ato do të plotësohen në buxhetin e ri;

- Në faqen 59 (Projekti - Ndërtimit i ri dhe rindërtimi i aksit aktual Beljakovc - Kriva Pallankë - pjesa lindore e linjës hekurudhore të Korridorit 8 faza 2), pjesa ku thuhet se plotësimi i kushteve për efektivitetin e marrëveshjes së grantit është në proces, me ç'rast duhet të ndryshohet dhe të shtohet se marrëveshja tashmë është efektive dhe veçse janë tërhequr mjetet nga granti. Theksojmë se ESHR ja duhet t'i kontrollojë këto të dhëna sërish, së bashku me Ministrinë e Transportit dhe Lidhjeve (MTL) dhe NP HRMV-në Infrastruktura, sepse sipas të dhënave që disponon Ministria e Financave deri më datë 31.12.2023 janë tërhequr 9.5 milionë euro.

- Në faqen 61 (Projekti - Ndërtimit i aksit të ri hekurudhor Kriva Pallankë kufiri me Republikën e Bullgarisë) është e nevojshme të ndryshohet pjesa ku janë theksuar burimet e financimit dhe të theksohet se marrëveshja e grantit është nënshkruar së bashku me vlerën e saktë të grantit pa provizionin e Bankës Evropiane të Investimeve (BEI), që është 149.2 milionë euro.

- Në pjesën e rekomandimeve është e nevojshme të fshihet rekomandimi i parë për Projektin e ndërtimit të impiantit për trajtimin e ujërave të zeza në Qytetin e Shkupit, sepse Qyteti i Shkupit dhe NP Ujësjellësi dhe Kanalizimi kanë kompetenca thelbësore, të rëndësishme dhe kruciale për zbatimin e suksesshëm të projektit, me ç'rast Qeveria nuk mund ta zbatojë projektin pa përfshirjen e tyre të drejtpërdrejtë. Në kuadër

избрише првата препорака за Проектот изградба на пречистителна станица на Град Скопје, од причина што Градот Скопје и ЈП Водовод и канализација имаат надлежности кои се суштински важни и клучни за успешната имплементација на проектот, Владата не може да го имплементира проектот без нивната директна вклученост. Во рамките на проектот има средства кои се наменети за зајакнување на капацитетите на ЈП Водовод и канализација и неговата вклученост во реализацијата е многу значајна поради фактот дека изградената и воспоставена пречистителна станица ќе треба успешно, долгорочно да функционира и да се одржува по завршување на тест периодот и реализацијата на проектот.

Министерството за финансии цени дека е особено важно да се истакне заложбата и фокусот на фискалната политика која е насочена кон обезбедување на значително ниво на јавни инвестиции преку значителен износ на капитални инвестиции, кои се предуслов за подобрување на економските перспективи, како и за подобар живот за граѓаните.
И во услови на енергетска криза во Европа, Владата на Република Северна Македонија ја продолжи поддршката на економијата со инвестиции во инфраструктурни проекти и редизајнирање на структурата на јавните финансии преку зголемено учество на капиталните расходи. Во оваа насока, среднорочните фискални проекции имаат силна развојна компонента, со значително учество на капиталните расходи околу 5% во БДП на годишно ниво. Во исто време, на среден рок, се почитува златното правило во јавните финансии: капиталните расходи ќе го надминат буџетскиот дефицит, што значи дека задолжувањето ќе биде исклучиво за финансирање инвестициски проекти. Спроведувањето на буџетот ќе се води според принципот вредност за парите, при што ќе се води сметка парите на граѓаните да се користат

të projektit ka mjete që janë të destinuara për përforcimin e kapaciteteve të NP-së Ujësjellësi dhe Kanalizimi dhe përfshirja gjatë realizimit është shumë domethënëse për faktin se impianti i trajtimit të ndërtuar dhe të vendosur do të duhet të funksionojë me sukses dhe në afat sa më të gjatë, si dhe të mirëmbahet pas përfundimit të periudhës së testimit dhe realizimit të projektit.

Ministria e Financave vlerëson se është veçanërisht e rëndësishme të theksohet përkushtimi dhe fokusi i politikës fiskale, që destinohet të sigurojë nivel të konsiderueshëm të investimeve publike nëpërmjet vlesë së konsiderueshme të investimeve kapitale, të cilat janë parakusht për përmirësimin e perspektivës ekonomike, si dhe për një jetë më të mirë për qytetarët.
Edhe në kushtet e krizës energjetike në Evropë, Qeveria e Republikës së Maqedonisë së Veriut vazhdoi në drejtim të përkrahjes së ekonomisë me investimet në projekte infrastrukturore dhe riprojektimin e strukturës së financave publike përmes rritjes së pjesëmarrjes së shpenzimeve kapitale. Në këtë drejtim, projeksionet fiskale afatmesme kanë komponent të fuqishëm zhvillimor, me pjesëmarrje të konsiderueshme të shpenzimeve kapitale rreth 5% në PBB në nivel vjetor. Njëkohësisht, në planin afatmesëm respektohet rregulli i artë në financat publike: shpenzimet kapitale do ta tejkalojnë deficitin buxhetor, që do të thotë se huamarrja do të jetë ekskluzivisht për financimin e projekteve investuese. Zbatimi i buxhetit do të bëhet sipas parimit të vlerës së parasë, duke pasur parasysh se paratë e qytetarëve shfrytëzohen aty ku kanë efektet më të mëdha për arritjen e pikësynimeve për një jetë më cilësore.
Me gjithë dobësitë e detektuara, niveli i shpenzimeve kapitale shënon trend në rritje, nga mesatarisht rreth 8% në strukturën e shpenzimeve të përgjithshme para krizës shëndetësore, në një mesatare prej rreth 12% në strukturën e shpenzimeve të përgjithshme në kushte jo vetëm të krizës shëndetësore, por edhe

онаму каде што имаат најголеми ефекти за постигнување на целите за поквалитетен живот.

И покрај детектираните слабости, нивото на капитални расходи бележи тренд на пораст, од просечно околу 8% во структура на вкупни расходи пред здравствената криза, на просечно околу 12% во структура на вкупни расходи во услови не само на здравствена туку и енергетска криза. Во оваа насока е и Буџетот за 2024 година со кој се менува структурата на Буџетот како и Буџетот за минатата година со кој капиталните расходи се планирани на повисоко ниво, дури и на повисоко ниво од буџетскиот дефицит. Капиталните расходи се проектирани на 41,2 милијарди денари и се наменети за реализацијата на веќе започнатите инфраструктурни проекти, односно инвестиции во патната и железничката, енергетската и комуналната инфраструктура, како и капитални инвестиции за подобрување на условите во здравствениот, образовниот и социјалниот систем, земјоделството, културата, спортот, животната средина и правосудството.

Со почит,

të asaj energjetike. Në këtë drejtim është edhe Buxheti i vitit 2024, me të cilin ndryshohet struktura e Buxhetit, si dhe Buxheti i vitit të kaluar, në të cilin shpenzimet kapitale janë planifikuar në nivel më të lartë, madje edhe në nivel më të lartë se deficiti buxhetor. Shpenzimet kapitale janë projektuar në 41.2 miliardë denarë dhe janë destinuar për realizimin e projekteve infrastrukturore të filluara, gjegjësisht për investimet në rrugë dhe hekurudha, infrastrukturën energjetike dhe atë komunale, si dhe për investimet kapitale për përmirësimin e kushteve në sistemin shëndetësor, arsimor dhe atë social, në bujqësi, kulturë, sport, mjedis jetësor dhe gjyqësor.

Me respekt,

Заменик министер за финансии/
Zëvendësministër i Financave
Филип Николоски

Изработил/Perpiloi: Кети Илиевска, Ивана Стојкоска, Елена Љубиќ
Ана Димитриевска, Јасемин Хајро,
Тоше Пановски
Одобрил/Miratoi: Floreta Kasani, Аница Ивановска – Стрезовски/Тања Трипунова,
Сузана Пенева, Bari Iseni, Ана Ивановска, Nita Hajrullai
Превел/Perktheu: Mersim Fejza
Контролирал превод/Kontrolloi pekthimin: Adrijana Fejzullahu
Согласен/Pajtohet: д-р Јелена Таст

Република Северна Македонија

Министерство за здравство

Republika e Maqedonisë së Veriut

Ministria e Shëndetësisë

Единица за имплементација на проектот за реконструкција и доградба на објектите на ЈЗУ
Njësia për zbatimin e projekteve për rikonstruim dhe rindërtim të objekteve të ISHP

Арх.Број/Num.ark: 23-4340/1
Датум/Data: 19-04-2024

До: Државен завод за ревизија
ул. „Павел Шатев" бр. 2
Палата „Емануел Чучков"
1000 Скопје

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

Примено: Pranuar më:	23.04.2024		
Орг. Един. Nj. org	Број Nr.	Прилог Shtojcë	Вредност: Vlera:
	37-364/13		

ПРЕДМЕТ: Произнесување по Нацрт Извештај на извршена ревизија на успешност на тема „Реализација на капиталните инвестиции финансирани преку буџетот на РСМ, ЕУ фондови и средства од други меѓународни финансиски институции во надлежност на централната власт и локалната самоуправа"

Почитувани,
Во однос на доставениот Нацрт Извештај на извршена ревизија на успешност на тема „Реализација на капиталните инвестиции финансирани преку буџетот на РСМ, ЕУ фондови и средства од други меѓународни финансиски институции во надлежност на централната власт и локалната самоуправа", Министерството за здравство Ве информира, дека линераниот акцелератор е сместен во магацински простор лоциран на Бул. Борис Трајковски бр.60А а во прилог на овој допис ја доставуваме пропратната документација- Копија од Договорот за набавка на линеарен акцелератор како и пакинг листа на испорачани елементи. Воедно Ве замолуваме да се направи соодветна корекција на страна 87 каде се изнесени податоците за линеарниот акцелератор во Финалниот -Конечен Извештај .

Со почит,

Dr. Bir Demiri
Министер за здравство

Изготвил: Елена Иванова
Одобрил: Ќамуран Исмаили

Министерство за здравство на Република Северна Македонија
Ул. „50 Дивизија" бр. 14, Скопје Република Северна Македонија
info.piu@zdravstvo.gov.mk
www.zdravstvo.gov.mk

Прилог 9

Одговор
на забелешки/мислења/известувања на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор

Добиени се забелешки на Нацрт извештајот за извршената 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 централна власт и локалната самоуправа“ и тоа:

- број 15-1467/2 од 29.03.2024 година од Министерство за транспорт и врски, од страна на г-дин Благој Бочварски, министер, заведени во Државниот завод за ревизија под број 37-364/9 на 29.03.2024 година;
- број 05-2865/3 од 02.04.2024 година од ЈП за државни патишта, од страна на г-дин Ејуп Рустеми, директор, заведени во Државен завод за ревизија под број 37-364/10 од 03.04.2024 година;
- мислење број 08-1865/2 од 11.04.2024 година од Министерство за финансии, од страна на г-дин Филип Николовски, заменик министер, заведени во Државен завод за ревизија под број 37-364/12 од 12.04.2024 година;
- допис/произнесување број 23-4340/1 од 19.04.2024 година на од Министерство за здравство, од страна на г-дин Илир Демири, министер, заведени во Државниот завод за ревизија под број 37-364/13 на 23.04.2024 година;

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

Одговор на забелешки добиени од Министерство за транспорт и врски

1. Забелешката на утврдената состојба во точка **3.2.1.3.1.** - Изградба на Коридор VIII кон исток, железничка инфраструктура, која се однесува на степенот на завршеност на проектот Коридор VIII, фаза 1 - Рехабилитација на источниот дел од железничката пруга на Коридор VIII – прва делница (Куманово – Бељаковце, **не се прифаќа**, бидејќи не се доставени дополнителни докази и документација кои би имале влијание врз утврдената состојба и заклучокот.

2. Забелешките на утврдената состојба **во точка 3.2.1.3.1.** - Изградба на Коридор VIII кон исток, железничка инфраструктура за проектот Коридор VIII фаза 3 – Изградба на новата железничка делница Крива Паланка до граница со Република Бугарија кои се однесуваат на:
   - утврдената состојба која се однесува за вредноста на ИПА грантот **се прифаќа,** бидејќи истата претставува техничка грешка, која не влијае на утврдените состојби. Поради наведеното во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор, износот од 60,75 милиони евра ќе биде коригиран во износ од 60,765 милиони евра.

- Забелешката на утврдената состојба која се однесува за наведениот износ на WBIF грант средства **не се прифаќа,** од причина што износот од 155,5 милиони евра е утврден од официјален допис од DG NEAR (Ref.Ares (2022)5200134-18/07/2022) со кој се известува за износот на одобрениот грант. За наведеното тврдење кон забелешките не се доставени дополнителни докази и документација кои би имале влијание врз утврдената состојба и заклучокот.

- Забелешката дека Оперативен договор за регулирање на односите помеѓу ЈП ЖРСМ Инфраструктура, МТВ, СЕП и ЦФСД не е причина за навремено започнување на активностите за реализација на проектот, **не се прифаќа**, поради тоа што за утврдената состојба не се доставени дополнителни докази и документација кои би имале влијание врз утврдената состојба и заклучокот.

- Забелешката за утврдената состојба која се однесува на известувањето и доставените дописи од Националниот координатор за авторизација (НАО)[1] до ЦФСД и Оперативната структура (ЦФСД, МТВ и ЈП ЖРСМ Инфраструктура) поврзани со слаба реализација на годишните планови за јавни набавки и исплати во кои бил истакнат ризикот од губење на средства од ИПА, претставува **известување** со кое Министерството за транспорт и врски информира за преземени активности кои овластениот државен ревизор ги имаше предвид при вршење на ревизијата;

3. Забелешките на утврдените состојби **во точка 3.2.1.3.5.** - Изградба на експресен пат на делница клучка Градско – Дреново (дел од крак Xd од патниот Коридор X) кои се однесуваат на:
   - Забелешката за бришење на зборовите: „во условите на" на крајот од третиот пасус **се прифаќа,** бидејќи истото претставува техничка грешка, која не влијае на утврдените состојби и заклучокот. Поради наведеното во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор ќе се изврши корекција.

   - Забелешката за утврдените состојби за одобрување на анекс бр.3 од страна на МТВ и ЈП за државни патишта во октомври 2022 година, **не се прифаќа**, од причина што не се доставени дополнителни докази и документација кои би имале влијание врз утврдената состојба и заклучокот.

   - Забелешката за утврдената состојба за рокот на градба за проектот Градско-Дреново, **се прифаќа,** бидејќи истото претставува техничка грешка, која не влијае на утврдените состојби. Поради наведеното во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор ќе биде направена промена на датумот.

[1] со Допис бр. 10-1734/1 од 11.03.2021 година, Допис бр. 10-948/1 од 03.02.2023 година, Допис бр.10-5495/2 од 03.08.2023 година

- Забелешката за утврдената состојба дека наведените анекс бр. 3 и анекс бр. 4 до денот на ревизијата не се потпишани и нема информации за крајниот исход на постапката, претставува **известување** за преземени мерки и активности во период од јануари до март 2024 година. Од страна на ревизијата беше разгледана дополнително доставената документација и преземените активности ќе бидат обелоденети и дополнети во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор

4. Забелешката за **препораката број 12,** за која Министерството за транспорт и врски смета дека треба да се додадат и други институции и крајни корисници, **преставува известување** за вклучување и на други институции. Заради транспарентно известување во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор ќе се изврши дополнување на текстот на препораката.
5. Забелешката на утврдената состојба во **точка 3.2.2.** - Изградба на инфраструктурен патен Коридор 8 и Коридор 10д во однос на компаративната анализа на цена на изградба **преставува образложение** за утврдената цена на проценета вредност. Заради допрецизирање на текстот во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор ќе се изврши дополнување на текстот во овој дел. Наведеното дополнување не влијае на утврдените состојби и заклучокот.

Одговор на забелешки добиени од страна на ЈП за државни патишта

1. Забелешките на утврдените состојби во **точката 3.2.1.3.3.** - Изградба на Автопат 2, патна делница Кичево Охрид се следните:
   - Забелешката на утврдената состојба која се однесува на констатацијата дека предуслов за завршување на градбата (декември 2023 година) е решавање на 116 прашања најдоцна до март 2022 година, која обврска не е исполнета со предлог за преформулација дека обврската е делумно исполнета **не се прифаќа,** од причина што крајниот рок за целосно да се решат овие прашања бил март 2022 година.
   - Забелешката на утврдената состојба која се однесува на отштетните побарувања, **преставува известување** за содржината на текстот. Со цел допрецизирање на текстот во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор ќе се изврши прецизирање во насока на појаснување. Наведеното појаснување не влијае на утврдените состојби и заклучокот.
   - Забелешката за утврдената состојба која се однесува за обезбедените средства со заеми, во однос на процентот за дополнителниот заем за кој сеуште нема повлекување за кој услов било потпишување на анекс бр.6 **преставува образложение** за утврдената состојба. Со цел допрецизирање на текстот во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор ќе се изврши појаснување на истиот. Наведеното појаснување не влијае на утврдените состојби и заклучокот.

- Забелешката која се однесува на утврдената состојба дека ревизијата доби уверување дека не е воспоставен ефикасен систем за управување со проектот од надлежните институции, претставува **известување,** од страна на ЈП за државни патишта дека истото навремено ги има преземено сите потребни активности согласно своите надлежности за управување.

2. Забелешките на утврдените состојба во точката **3.2.1.3.6.** - Проект за автопатот од Скопје до граница Косово се следните:

   - Забелешката за утврдената состојба дека првичните 1,9 км од делницата Скопје-Блаце по завршување на градежните работи ќе останат нефункционални и коментарот даден во забелешките од ЈП за државни патишта дека во овој момент дел се употребува, а дел ќе биде во функција по добивање на употребна дозвола **не се прифаќа**, од причина што за одржливост на проектот потребно е изградба и на втора фаза во должина од 10,5 км за која сеуште не е избран изведувач и не е започната градбата.

   - Забелешка за утврдената состојба за зголемена вредност на проектот и констатацијата дека се поминати неколку години за започнување на истиот претставува **известување** за причините поради кои проценетата вредност на проектот е зголемена. Од страна на ЈП за држави патишта како прилог кон забелешките дополнително доставени се документи за подготовка на проектот со образложение за зголемување на заемот, основање на проектна единица, склучување на договор за техничка помош, техничка и финансиска ревизија на проектот, одобрување на инфраструктурен проект, записници од координација со различни институции во август 2022 година. Од страна на ревизијата беа разгледани дополнително доставените документи и потврдивме дека и покрај овие активности градбата за втората фаза не е започната.

3. Забелешките на утврдените состојба во точката **3.2.2.** - Изградба на инфраструктурен патен Коридор 8 и Коридор 10д се следни:

   - Забелешката за утврдената состојба во однос на бројот на ленти за Делница 2 - изградба на нов автопат од Гостивар до Букојчани и Делница 3 - изградба на нов автопат од Требеништа до Струга до албанската граница на Ќафасан, и барањето за промена на текстот **не се прифаќа**, од причина што на ревизијата не и беше доставен дополнителен доказ од кој може да се потврди даденото тврдење за бројот на ленти на двата коловози. Напоменуваме дека по однос на ширината и бројот на ленти за двете делници од Коридор 8 презентирани во Нацрт извештајот, податоците се преземени од cost benefit анализата/Консултативна стручна анализа, мислење за оправданост/исплатливост за изградба на Коридор VIII Коридор Xd, изработена на 27 декември 2022 година од Градежен факултет.

- Забелешката во однос на делот за направената компаративна анализа и наведената проценета вредност преставува **образложение** за начинот на утврдената индикативна вредност на проектот. Со цел допрецизирање на текстот во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор ќе се изврши појаснување на текстот. Наведеното појаснување не влијае на утврдените состојби и заклучокот.
- Забелешката во однос на делот за користење на можноста за кофинансирање со инвестициски грант преставува **образложение** за начинот на финансирање на проектот. Со цел допрецизирање на текстот во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор ќе се изврши појаснување на текстот. Наведеното појаснување не влијае на утврдените состојби.

Одговор на забелешки добиени од Министерство за финансии

1. Забелешката за презентираните податоци за извршувањето на капиталните расходи за 2023 година наведени во точка **1.5. Финансирање на дејноста** во Табела бр.1-податоци за Буџетот и извршување на капиталните расходи и во **точка 3.1.1.2**. Табела бр.2 - Споредба на капитални расходи во Буџетот и инвестиции на ЈП за државни патишта **не се прифаќа**, бидејќи не се доставени дополнителни докази и документација кои би имале влијание врз утврдената состојба и заклучокот.
2. Барањето за дополнување на **дел 4-Заклучок** од Нацрт извештајот со дополнителен текст за формирање на Сектор за управување со јавни инвестиции и подготовка на Уредбата за управувањето со јавни инвестиции со прирачник за процедите и упатство за методологијата преставува **известување** за преземени активности за спроведување на реформите и мерките кои се преземаат за подобрување на управувањето со јавните инвестиции. Поради наведеното во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор ќе се направи дополнување на текстот. Наведеното дополнување не влијае на утврдените состојби и заклучокот.
3. Забелешката за утврдената состојба во **точка 3.1.3.1.** која се однесува за постапување спротивно на член 10 од Законот за буџети со кој одобрените средства во програмите и потпрограмите на развојниот дел на основниот буџет кои нема да се искористат во текот на фискалната година, во износ од 50% се пренесуваат како одобрени средства за првото полугодие од наредната фискална година преставува **образложение** од Министерството за финансии, дека овој член е неприменлив и е потребно негово бришење поради годишно планирање на буџетот со буџетски барања.

4. Забелешките на утврдените состојби **во точка 3.2.1.3.1.** - Изградба на Коридор VIII кон исток, железничка инфраструктура за проектот Коридор VIII фаза 2 – Изградба на нова и реконструкција на постојната делница Бељаковце -Крива Паланка во однос на забелешката за состојбата дека грантот е ефективен, **се прифаќа** бидејќи по дополнително доставена информација од страна на Министерството за финансии и извршена проверка од страна на ревизијата, потврдено е наведеното тврдење. Поради наведеното во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор ќе биде направена соодветна промена за ефективноста на грантот.
5. Забелешките на утврдените состојби **во точка 3.2.1.3.1.** - Изградба на Коридор VIII кон исток, железничка инфраструктура за проектот **Коридор VIII фаза 3** – Изградба на новата железничка делница Крива Паланка до граница со Република Бугарија за износот на WBIF грант средства **не се прифаќа,** поради тоа што износот од 155,5 милиони евра е утврден од официјален допис од DG NEAR (Ref.Ares (2022)5200134-18/07/2022) со кој се известува за износот на одобрениот грант. За дадената забелешка по однос на наведениот износ од 149 милиони евра не се доставени дополнителни докази.
6. Забелешката за **препораката број 22 ,** која се однесува на **Проектот за изградба на пречистителна станица на Град Скопје** со која се бара да се избрише дел од препораката, **не се прифаќа** од причина што утврдивме слабости во ефикасното донесување на одлуки за управување со проектот, како и некоординираното дејствување на Град Скопје и општините во Град Скопје во услови на целосно финансирање на проектот од Буџетот на Република Северна Македонија, со задолжување и со добиен инвестициски грант од Европска Унија.
7. Известувањето на Министерството за финансии за заложбата и фокусот на фискалната политика за обезбедување на значително ниво на јавни инвестиции, примена на златното правило на јавните финансии во услови на енергетска криза, зголемувањето на планираните капитални расходи во 2024 година преставуваат **известување** за преземени активности. Наведените известувања беа земени во предвид при извршувањето на ревизијата.

Одговор на забелешки добиени од Министерство за здравство

1. Произнесувањето за утврдената состојба во **точка 3.2.1.4.1.2** - Компонента 2 - Изградба на Регионална болница во Штип која се однесува на тоа дека на ревизијата не и се доставени информации и поткрепувачка документација за локацијата на акцелераторот и покрај повеќе доставени барања до Единицата за имплементација на Министерството за здравство преставува **образложение** за настанатата состојба. Имено и покрај поминатиот рок за доставување на

забелешки, а во насока на објективно и транспарентно известување разгледани се дополнително доставените документи за медицинската опрема-акцелератор (Договор за набавка на нова медицинска опрема–2 (два) линеарни акцелератори за потребите на ЈЗУ Клиничка болница Битола и ЈЗУ Клиничка болница Штип и испратница за набавениот акцелератор за Клиничка болница Штип). Ревизијата по добиените информации за локацијата на акцелераторот изврши увид на лице место за потврдување на фактичката состојба и постоење на набавената медицинска опрема (акцелератор). Од дополнително добиените документи и извршениот теренски увид утврдивме дека предметната медицинска опрема (акцелератор наменет за Регионална болница во Штип) се наоѓа во простории на правно лице за кое на ревизијата не и беше доставен Договор за складирање и чување на истата. За сместувањето и условите на чување на акцелераторот кај правното лице кај кое во моментот на теренскиот увид се наоѓа акцелераторот, на ревизијата не и беше доставена целосна документација. Поради овие состојби во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор во делот за набавената медицинска опрема ќе биде направено дополнување на текстот. Наведената промена има влијае на утврдените состојби и заклучокот.