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

Број:34-393/10

Дата: 11.07.2013

ДО
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЗЕМЈОДЕЛСТВО, ШУМАРСТВО И ВОДОСТОПАНСТВО НА РМ
АГЕНЦИЈА ЗА ФИНАНСИСКА ПОДРШКА НА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ
ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ЗЕМЈОДЕЛСТВО

Резиме на резултатите

Нашата ревизија претставува извршена активност планирана со Годишната програма на ДЗР за 2012 година.
Ова известување претставува наше мислење по извршена ревизија на успешност која се однесуваше на областа земјоделство поврзана со ефектите од инструментот субвенционирање во развојот на земјоделството и руралниот развој. Со ревизијата се насочивме првенствено кон активностите од областа кои се во надлежност на повеќе институции и тоа: МЗШВ на РМ, АФПЗРР, ДИЗ, АХВ и други, односно институции кои имаат делокруг на работа поврзан со предметот на ревизијата.
Ревизијата на успешност е спроведена со цел да даде оценка на откриените ризици и можности за подобрување на ефектите од инструментот субвенционирање во развојот на земјоделството и руралниот развој. Во таа насока се фокусиравме на откриени ризици и ризични области во деловите на: законска регулатива од областа, стратешките документи, подготовка и спроведување на Програмите за финансирање и поддршка на земјоделството и руралниот развој, надзор и контрола со сите слабости во законската регулатива, како и основната функција на МЗШВ на РМ да врши мониторинг и презентирање на резултати од инструментот субвенционирање како и други отворени прашања кои ги имавме во текот на ревизијата. Состојбите кои се прикажани во овој Конечен извештај се резултат на применетите постапки на ревизијата со цел постигнување на објективна и реална оценка на тековните состојби како и креирање на јасни и реални препораки кои надлежните лица во областа на кои се и наменети треба да ги спроведат. Периодот кој беше опфатен со ревизијата е 2009– 2012 година и 2013 година од аспект на превземени активности од страна на надлежните институции чии ефекти се очекуваат во идните периоди.

Со извршените прелиминарни истражувања дефиниравме повеќе подрачја споменати погоре кои беа предмет на ревизијата и од кои произлегоа значајни ризици во областа, беа формирани заклучоци и дадено ревизорско мислење.
На ден 01.02.2013 година во просториите на МЗШВ на РМ одржана е завршна средба од страна на ДЗР со цел запознавање на министерот на надлежното министерство, директорот на АФПЗРР, ДИЗ, АХВ со основните оценки и препораки произлезени од извршената ревизија.

Ревизијата беше насочена кон повеќе откриени ризици кај споменатите области кои генерално се однесуваа на давање одговор на следното прашање:

"Дали со реализација на Програмите за финансирање на земјоделството и руралниот развој се остваруваат целите на националната земјоделска политика?"

Со ревизијата се покажа дека постигнувањето и остварувањето на целите на националната земјоделска политика преку реализација на Програмите за финансирање на земјоделството и руралниот развој, а со тоа и постигнување на ефекти од субвенционирањето во голема мера се условени и зависат од креирање, воспоставување и исполнување на повеќе услови кои заеднички придонесуваат кон нивното остварување. Со ревизијата утврдивме повеќе неправилности, неусогласености и ризици, но и позитивности во смисла на превземени активности од страна на МЗШВ на РМ во неколку подрачја од областа предмет на ревизија, при што ефекти од истите се очекуваат во наредниот период.
Заради подобрување на утврдените состојби, неправилности и ризици и други прашања, дефиниравме препораки кои се резултат на спроведената ревизија и се дадени во функција на подобрување на остварувањата на целите на националната земјоделска политика во насока на преземање на конкретни активности од страна на сите чинители вклучени во спроведување на инструментот субвенционирање и постигнување на ефекти од истиот. Истите препораки се и наша додадена вредност од извршената ревизија, а се однесуваат на: министерот на МЗШВ на РМ и неговите надлежности како и на директорот на АФПЗРР, АХВ. Препораките се дадени за подрачјата за кои откривме дека се потребни одредени измени и зајакнувања и тоа: навремено изготвување на Национална стратегија со цел и навремено изготвување и на другите стратешки документи и програми чиј основ е токму НС, измена во одредби од Законот за основање на Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој со цел регулирање на обврската по однос на предвидената надлежност - спроведување на контроли на лице место за Програмата за финансиска поддршка на земјоделството – директни плаќања; воспоставување на процедури за процесот на подготвување на Годишната програма за финансиска поддршка како и донесување на методологија за утврдување на висината на финансиската поддршка, значајна за донесување на одлуки за инвестирање во земјоделскиот сектор како и утврдување на индикатори за следење на реализацијата на Програмата. Процесот на планирање да се одвива

со реално утврден календар на активности, а утврдени конечни рокови за поднесување на барањата кои нема да се менуваат во текот на имплементација на Програмата ќе го олесни целиот процес на имплементација на истата. Доколку МЗШВ на РМ ја подготвува Програмата до месец Септември имајќи ги предвид роковите во кои Владата на РМ ги носи одлуките согласно Законот за Буџети, тогаш и земјоделците ќе бидат информирани во која насока да постапуваат односно кои критериуми треба да ги исполнат по одделни мерки. Средствата за финансиска поддршка да се планираат во рамки на расположливите буџетски средства дотолку повеќе што реализацијата на Програмите значи создавање на реални обврски кон земјоделците. Преку системската поддршка да се поддржат економски профитабилни, пазарно-ориентирани земјоделци и земјоделски претпријатија кои се занимаваат со оваа дејност од чисто економски причини и да се поттикне окрупнувањето на земјоделските стопанства во форми на производно здружување. МЗШВ на РМ да врши проценка на влијанието на мерките и инструментите на политиката за рурален развој и да изработи индикатори за мерење на ефектите од годишните програми за финансиска поддршка на руралниот развој.
МЗШВ на РМ во интерните акти да предвиди организациона единица за вршење на мониторинг и евалуација на реализацијата на годишните програми за рурален развој. Со цел да се задоволат барањата на одбиените баратели кои ги исполнуваат условите, да се пренаменат средствата од необјавените мерки кои не се искористени. Недоволната кадровска екипираност на секторот за контрола и потреби од: нови вработувања, набавка на потребна опрема и возила и др. како услов за спроведување на програмите. МЗШВ на РМ да ја реализира обврската за Годишен извештај за спроведување на програмите, односно известување на Владата на РМ и да пристапи кон преземање на активности за планирање, следење на спроведувањето и проценка на влијанието на мерките и инструментите на политиките. МЗШВ на РМ да преземе активности кон преиспитување / утврдување / дополна и сл. на методологиите за работа на Секторите во рамки на МЗШВ на РМ, за обезбедување на висок степен на веродостојност и комплетност на податоците со кои работат секторите како и нивните анализи со цел осамостојување на МЗШВ на РМ во изготвување на ГЗИ.
Секторот за внатрешна ревизија при АФПЗРР да предвиди доволен број на ревизии кои ќе се однесуваат на Програмите финансирани од буџетот на РМ (директните плаќања руралниот развој и рибарство и аквакултура) со цел обезбедување на рамноправност со опфатот и број на ревизии кои се планираат и реализираат во однос на Ипард Програмата, а со цел потврда дека Секторот ја спроведува својата советодавна улога и функција во целост.
Затоа укажуваме дека дадените препораки се од особена важност за сите релевантни фактори во областа ако се има предвид интересот на јавноста и улогата на сите клучни институции вклучени во областа предмет на ревизија.

Ревизорска екипа: *Овластен државен ревизор*

Целокупниот опфат како и доказите кои ги обезбедивме по пат на спроведените техники и методологија од страна на ревизијата, ни дадоа основа да го изразиме следниот заклучок:

МЗШВ на РМ како креатор на националните земјоделски политики и предлагач на програмите не ги спроведува своите надлежности предвидени во ЗЗРР за следење на спроведувањето и проценка на влијанието на мерките и инструментите на политиките и известување на Владата на РМ со годишниот извештај за спроведување на програмите, и не врши анализа на податоци во функција на креирање на политика за наредна година.
Еден од најзначајните аспекти е дека отсуствува соодветно и сообразно планирање кое се однесува на делот на политиките и финансиите при што директно се одразува на програмите (донесување на мерки, подмерки, интервентни мерки, финансиската рамка по мерки, пораст на неизмирени обврски од претходни години и сл. и отсуство на утврдени индикатори за мерење на успешноста во самите програми).
Во периодот 2009-април 2013 година од Буџетот на РМ исплатени се 18.909.835 илјади денари, (или 85% од планираните 22.273.700 илјади денари), преку Програмите за финансирање во земјоделството и руралниот развој со што се придонело кон обезбедување стабилно ниво на доход на земјоделското стопанство и значително се влијаело на ублажување на негативните тенденции за намалување на физичкиот обем на производство од претходниот период.
Овој заклучок се темели на повеќе факти:

I Проблематично подрачје – Законска регулатива, надлежности, стратешки документи кои ја уредуваат областа:

МЗШВ на РМ не врши ажурирање на Националната стратегија за развој на земјоделството и руралниот развој за периодот 2007-2013, иако е усвоена во јуни 2007 година. Исто така не е донесена Национална програма за развој на земјоделството и руралниот развој во период на важност на Националната стратегија 2007-2013 година, со што не е обезбедена конзистентност на целите на земјоделските политики предвидени во Националната стратегија. Истата требало да биде донесена со ЗЗРР во 2010 год., но истата не е донесена до ноември 2012 година, НП е основ за инструментите, мерките и активностите за спроведување на мерките, временскиот распоред и рокови за спроведување како и индикативната финансиска рамка за нивно спроведување, што значи дека Годишните програми за финансиска поддршка во земјоделството и рурален развој за периодот 2010 – 2012 година се донесувани врз основа на општи цели од Националната стратегија 2007 – 2013 година како и ЗЗРР а не врз основа на НП.

II Проблематично подрачје – Подготовка и спроведување на Програмите за финансирање и поддршка на земјоделството и руралниот развој:

Не се уверивме дека изготвувањето на програмата се темели на комплетни и веродостојни податоци, поради тоа што нема воспоставено формални процедури за тоа, кои податоци и анализи се потребни за Програмата и кои сектори, како и институции се надлежни за подготовка на истите. За 2013 година истата е подготвена по поинаква постапка во однос на претходните години односно воспоставена е координирана соработка со другите учесници во програмата. Со ревизијата утврдивме големи разлики во висината на директните плаќања кои се разликуваат по единица производ и се движат од 5 до 36% од висината на откупната цена, но поради тоа што нема законска обврска за донесување методологија за определување на висината на поддршката сметаме дека оставен е простор за несоодветно одлучување и проценка на висината на износите за финансиска поддршка. Програмата во просек се менува 7-8 пати во тек на годината поради слабости во планирањето, а резултат на сето тоа е зголемен процент на пренесени обврски и намалување на процентот на реализација на програмата, а одложување на реализацијата е поради ограничени буџетски средства и присутни негативни ефекти од надворешни шокови и пазарни флуктуации предизвикани од глобалните трендови на светската економска криза како и намалување на побарувачката, зголемување на цената на инпутите, пропаѓањето на еден од најголемите откупувачи на млеко во државата, појава на штетници кај градинарското производство и ценовните промени кај пченицата.

Програмата се носи во рокови кои не обезбедуваат навремено запознавање на земјоделците со критериумите и висината на поддршката, како и подготвување на софтверот за непречено прибирање на барањата. Со намалување на степенот на реализација на Програмата за финансиска поддршка од година во година, се доведува во прашање одржувањето на достигнатото ниво на развој на земјоделството со што се доведува во прашање и постоење на развојната компонента на Програмата за финансиска поддршка.

Ревизијата констатира одредени слабости во начинот на планирање, следење на спроведувањето и проценка на влијанието на мерките за рурален развој на националната земјоделска политика заради отсуство на индикатори за успешно спроведување на програмата. Мерките за рурален развој од ЕУ регулативата не се целосно имплементирани во ЗЗРР со што се ограничува можноста на искористување на средствата за рурален развој согласно целта на креирање на истите. Програмата за финансиска поддршка во руралниот развој во текот на годината е предмет на чести измени, а како резултат на тоа се јавуваат проблеми во нејзината реализација и непочитување на рокови, одбивање на баратели кои исполнуваат услови за користење на средствата во случај кога други мерки од Програмата не се објавуваат воопшто.

Поради зависноста на софтверот на АФПРЗЗ од бази на податоци на други институции постои ризик податоците кои треба да се преземат да бидат

недостапни или некомплетни со што се доведува во прашање веродостојноста на податоците а со тоа и ефикасноста на системот. Поради претходно превземени активности воведување на нов софтвер во АХВ и тест проби на функционална поврзаност со други институции, споменатите состојби во наредниот период треба да бидат надминати.

III Проблематично подрачје – Надзор и контрола

Недоволна кадровска екипираност како и недоволна опременост на Секторот за контрола при АФПЗРР претставува ризик за квалитетно и навремено извршување на активностите - контролите на лице место, особено со целосно преземање на контролите на лице место за директни плаќања - вратена делегирана надлежност од ДИЗ, при ист број на вработени, а зголемен обем на работа. Во годишните планови за работа на Секторот за внатрешната ревизија не е обезбедена рамноправна застапеност, односно број на ревизии по однос на националните програми чија реализација е во милиони евра, средства обезбедени од буџетот на РМ, во однос на голем број на ревизии а мал процент на реализација на Ипард програмата. Оттука произлегува дека внатрешната ревизија не е во можност да ја спроведува својата советодавна улога и функција во целост согласно ЗЈФК член 23.

IV. Проблематично подрачје - Мониторинг и презентирање на резултати од инструментот субвенционирање

МЗШВ на РМ не изготвува извештај за спроведување на програмите со што не ја спроведува обврската предвидена во ЗЗРР за известување на Владата на РМ со годишен извештај за спроведување на програмите при утврден период на доставување 31 март во тековната за претходната година. МЗШВ на РМ ја известува Владата на РМ, /информира преку Годишниот извештај на АФПЗРР кој содржи податоци кои се однесуваат на спроведување на програмата но не и доволно показатели за постигнати резултати.
Исто така, МЗШВ на РМ изготвува ГЗИ во најголем дел врз основа на податоци од ДЗС, а во поодделни делови на истиот се користени и податоци кои се резултат на работењето на Секторите во рамки на министерството. Недоволната примена на сопствени податоци упатува на заклучокот дека МЗШВ на РМ не може целосно да се потпре на комплетноста и точноста на податоците кои произлегуваат од потсекторите во рамки на МЗШВ на РМ.