

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Поглавјето Ревизорски наоди ги содржи ревизорските прашања и одговори за поставените цели на ревизијата утврдени во проблематичните подрачја, утврдените состојби како и препораки кои ревизијата ги дава со цел отстранување на причините за констатираните неправилности и состојби. Од извршените прелиминарни истражувања за потребите на ревизијата на успешност на областа Ефектот на инструментот субвенционирање во развојот на земјоделството и руралниот развој, произлегоа повеќе ризични подрачја кон кои ја насочивме нашата ревизија. Со цел да дадеме одговор на повеќе поставени ревизорски прашања кои се однесуваат на областа, со нашата ревизија применивме неопходни ревизорски постапки. Основната ревизорска цел во ревизијата на успешност за Ефектот на инструментот субвенционирање во развојот на земјоделството и руралниот развој е поставена во следното прашање:

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

Од извршените прелиминарни истражувања произлегоа неколку подрачја од функционирање на активноста, кои се покажаа како ризични и кои понатаму беа подетално предмет на вршење на ревизијата на успешност. Тоа се:

1. Законската регулатива, надлежности и стратешки документи од областа;
2. Подготовка и спроведување на Програмите за финансирање и поддршка на земјоделството и руралниот развој;
3. Надзор и контрола;
4. Мониторинг и презентирање на резултати од инструментот субвенционирање.

Како резултат од извршената ревизија, овој извештај е изграден на начин кој ќе ги даде одговорите на прашањата кои се однесуваат на утврдените ризични подрачја и пошироко.

Во рамки на ризичната област која третира прашања од законската регулатива, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со стратешките документи, ажурирање на истите, утврдување на степенот на реализација и показатели, донесување други програмски документи како и ризици од ненавремено донесување на истите и други прашања.

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

- 1.1. МЗШВ на РМ не врши ажурирање на Националната стратегија за развој на земјоделството и руралниот развој за периодот 2007-2013 година, усвоена во јуни 2007 година иако истата е основен стратешки документ за остварување на целите на националната земјоделска политика, односно МЗШВ на РМ не ја следи имплементацијата на целите поставени во НС.

Во 2007 година донесена е Национална стратегија која ги содржи основните стратешки цели како основа за земјоделски и рурален развој и формулирана е земјоделската политика- зголемување на меѓународната конкурентност на земјата која е потребна за одржлив економски пораст и поголема вработеност и подцели во насока на општите стратешки цели. Во истата, содржана е и анализа на состојбите во областа на земјоделството, среднорочни насоки за развој на активностите за нивна реализација, очекуваните ефекти и потребните финансиски средства за спроведување на националната земјоделска политика за период од седум години. Со оглед на тоа што МЗШВ на РМ не врши ажурирање на НС а истата е основ при изготвување на годишните програми за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој присутен е ризик од планирање на текот на реализација на предвидените цели и политики – отсуство на рамка за очекувани резултати и потребни финансиски средства, бидејќи голем дел од предвидените активностите се реализирани/или не и се веќе надминати.

Од страна на одговорни лица во МЗШВ на РМ добивме потврден одговор дека ажурирање на НС не се врши од причина што не е зададена обврска за ажурирање, но не се уверивме во одговорот дека истото не носи ризици односно дека во НС се поставени општи цели а деталното дефинирање на истите се регулираат преку програмите. Во тек на ревизијата од страна на МЗШВ на РМ превземени се активности за изготвување на нова НС за период 2014-2020.

Препорака

МЗШВ на РМ да обезбеди навремено изготвување/донесување на нова Национална стратегија со оглед на тоа што истекува периодот за постојната, а со цел и навремено изготвување и на другите стратешки документи и програми чиј основ е токму НС.

- 1.2. Отсуство на Национална програма за развој на земјоделството и рурален 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. Обврската за донесување на истата е предвидена во ЗЗРР од 2010 за период од три години, но до ноември 2012 година истата не е донесена.

Со ЗЗРР од 2010 година предвидено е да се донесе Национална програма за развој на земјоделството и руралниот развој за период од три години, но истата не е донесена до декември 2012 година. Неопходноста од донесување на НП е што во неа се детализирани сите значајни аспекти за реализација на целите и политиките кои се општо зададени и предвидени во НС. Според одговорни лица во МЗШВ на РМ, главната причина поради која НП досега не е донесена е временскиот период потребен за нејзино изготвување како и недоволен капацитет на кадри.

Во тек на ревизијата изготвена е и донесена НП - петгодишна, во месец декември 2012 година. Истата е донесена врз основа на НС 2007-2013 година.

- 1.3. Во отсуство на Национална програма за земјоделство и рурален развој, Годишните програми за финансиска поддршка во земјоделството и Годишните програми за финансиска поддршка за рурален развој за периодот 2010 – 2012 година се донесувани врз основа на општи цели од Националната стратегија 2007 – 2013 година како и законската регулатива која се однесува на дејноста - ЗЗРР.

Според ЗЗРР, Владата на РМ на предлог на министерот донесува годишна програма за финансиска поддршка на земјоделството и годишна програма за руралниот развој со чија реализација се спроведува Националната програма во која се содржани инструментите, мерките и активностите за спроведување на мерките, временскиот распоред и рокови за спроведување како и индикативната финансиска рамка за нивно спроведување. Според одговорните лица во МЗШВ на РМ, во отсуство на Национална програма за периодот 2010-2012 година, основот за изготвување на годишните програми за директни плаќања и рурален развој и дефинирањето на политиките и мерките во истите произлегуваат од НС со одредени модификации поради промена на објективните услови на дејствување.

- 1.4. АФПЗРР постапува по Нацрт – записник на Влада на РМ¹ за целосно спроведување на надлежност - спроведување на контроли на лице место по однос на Програмата за финансиска поддршка на земјоделството – директни плаќања, без при тоа да преземе активности за измена во Законот за основање на Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој иако периодот од донесување на Нацрт – записникот до завршување на ревизијата е повеќе од 1 (една) година.

¹ Извор на податоци: Извадок од Нацрт- записникот на Влада на РМ од 17-та затворена седница на Влада на РМ бр. 51-7880/1 од 13.12.2011 година

Препорака

Предлагачот на Законот, МЗШВ на РМ во соработка со АФПЗРР да преземе активности за подготовка за 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.

Во рамки на ризичната област која третира прашања од **подготовка и спроведување на програмите за финансирање на земјоделството и руралниот развој**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со подготовка на програмите од аспект на комплетност и веродостојност на податоци во истите, консултации и координација помеѓу надлежните сектори, чести измени на програмите, реализација на сите мерки и други прашања.

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

- 2.1. Поради невоспоставени формални процедури за процесот на подготвување на Годишната Програма за финансиска поддршка во земјоделството, истата не е резултат на комплетни и веродостојни податоци, извршени анализи како и координирана соработка помеѓу надлежните сектори во рамки на МЗШВ на РМ и останатите институции вклучени во системот.

Не се уверивме дека изготвувањето на програмата се темели на комплетни и веродостојни податоци, дотолку повеќе 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. Исто така, утврдивме разлики помеѓу официјалните податоци на Државниот завод за статистика и податоците што ги прибира и обработува МЗШВ на РМ.

И покрај тоа што не се донесени формални процедури за изготвување на Програмата, за 2013 година истата е подготвена по поинаква постапка во однос на претходните години. Имено, од Секторот за земјоделство и Секторот за вино побарано е да направат Програма за финансиска поддршка на земјоделството за 2013 година, земајќи ја предвид Националната програма за развој на земјоделството и руралниот развој, донесена од страна на Владата на РМ за период од пет години (2013-2017година), како и насоките на државниот советник одговорен за областа. Потоа, Програмата ја разгледале претставници од сите одделенија на споменатите сектори како и претставници од АФПЗРР, а предложените сугестии се земени предвид, односно вградени, по што Програмата е презентирана на министерот и испратена на усогласување во Секретаријат за законодавство и Кабинет на

Заменик претседател на Владата за економски прашања. Усогласената верзија е доставена до Владата на РМ за донесување.

Во отсуство на пишани процедури и не воспоставена пракса за чување на документите врз основа на кои се подготвувала Програмата, не добивме поткрепувачка документација за истата.

Препорака

МЗШВ на РМ во соработка со други надлежни институции од областа да изготват и воспостават формални процедури за процесот на подготвување на Годишната програма за финансиска поддршка во смисла, кои податоци и анализи се потребни и кои сектори и институции се надлежни за подготовка на истите.

2.2. Отсуството на формална методологија за утврдување на висината на поддршката по одделни мерки, остава простор за несоодветно определување на износите на финансиска поддршка и ја зголемува можноста од несоодветна распределба на средствата.

Од извршениот увид на документацијата на МЗШВ на РМ, утврдивме дека висината на директните плаќања се разликува по единица производ и се движи од 5 до 36% од висината на откупната цена², а учеството на приходите од директните плаќања во вкупните приходи (приходи од реализација на производите плус износот на директните плаќања) е различно по подсектори и се движи помеѓу 4-89%³. Во Законот за земјоделство и рурален развој дефинирано е висината на директните плаќања да се утврдува во зависност од видот на културата, видот, класата и квалитетот на земјоделскиот производ и видот на добитокот, 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. Со увид во Програмите утврдивме дека финансиската поддршка за иста мерка е различна од година во година, без образложение од кои причини, поради што не се уверивме дека Програмите за финансиска поддршка се целосно насочени кон остварување на целите утврдени во Стратегијата. **Прилог 2 – Предлог 1**

² Извор: Информација на МЗШВ на РМ за ефекти од субвенции. Највисоки директни плаќања има кај тутунот 36%, кај грозјето 26%, кај млекото 30%, и кај пченицата 18%. Доколку се додаде и интервентната субвенција за откупот на винското грозје, висината на директните плаќања надминува над 50% од пазарната цена.

³ Најголемо значење во вкупните приходи субвенциите имаат кај млекото и винското грозје (89%), потоа следат пиперот, овчарството, јаболката, пченица и тутунот (помеѓу 32 и 38%), а најмало учество имаат домотот, оризот и зелката каде директните плаќања учествуваат со од 4-10%.

Препорака

МЗШВ на РМ во соработка со други надлежни институции од областа да донесе Методологија за утврдување на висината на финансиската поддршка, дотолку повеќе што со политиката на финансиска поддршка се влијае врз донесување на одлуките за инвестирање во земјоделскиот сектор и на подобрување на конкурентноста на македонското земјоделско производство.

- 2.3. **МЗШВ нема определено индикатори за целосно спроведување на програмата и не врши анализа на податоците во функција на подобро креирање на политика за наредна година.**

Согласно Правилникот за организација и работа на МЗШВ на РМ, Секторот за земјоделе има надлежност да изготвува анализи, информации, програми, извештаи и други материјали, кои служат како основа за утврдување на политика на развој и решавање на проблеми во областа на земјоделството, а Секторот за анализа на земјоделската политика, треба да го поддржува процесот на изготвување на Програмата за поддршка во земјоделство и останати стратешки документи за развој на земјоделството и да ги следи резултатите од имплементација на мерки и инструменти за развој.

Од извршениот увид во документацијата, констатиравме дека во МЗШВ на РМ, не се определени индикатори на успешност за следење на реализацијата на Програмата, а анализите и информациите што ги изработуваат споменатите сектори не се секогаш основа за креирање на Програмите и политиките за развој.

Исто така, МЗШВ на РМ има законска обврска да ја известува Владата на РМ со доставување годишен извештај за спроведување на програмата најдоцна до 31 март во тековната за претходната година. Оваа обврска МЗШВ на РМ не ја исполнува, односно до Владата на РМ не доставува извештај во кој, помеѓу другото треба да има: анализа за општите развојни состојби и за достигнување на утврдените цели од националната стратегија, извештај и преземени активности од страна на МЗШВ на РМ и АФПРЗЗ за спроведување на програмата, како и активности за комуникација и публицитет на програмата.

Препорака

Во функција на остварување на стратешките цели, да се определат индикатори за следење на реализацијата Програмата. МЗШВ на РМ да изготвува и до Владата на РМ да доставува Годишен извештај за спроведување на Програмата за финансиска поддршка.

2.4. Менувањето на Програмата за финансиска поддршка повеќе пати во текот на годината, го усложнува процесот на реализација на истата.

Од извршениот увид во документацијата, за донесените Програми за финансиска поддршка за периодот од 2009 до 2012 година, констатиравме дека истите се менуваат повеќе пати во текот на годината. Прилог 2-Предлог 2. Имено, поради слабости на процесот на планирањето на Програмата, кои се резултат на невостоставени процедури за користење на податоци и анализи за следење на спроведувањето и процена на влијанието на мерките и инструментите, ги констатиравме следните состојби:

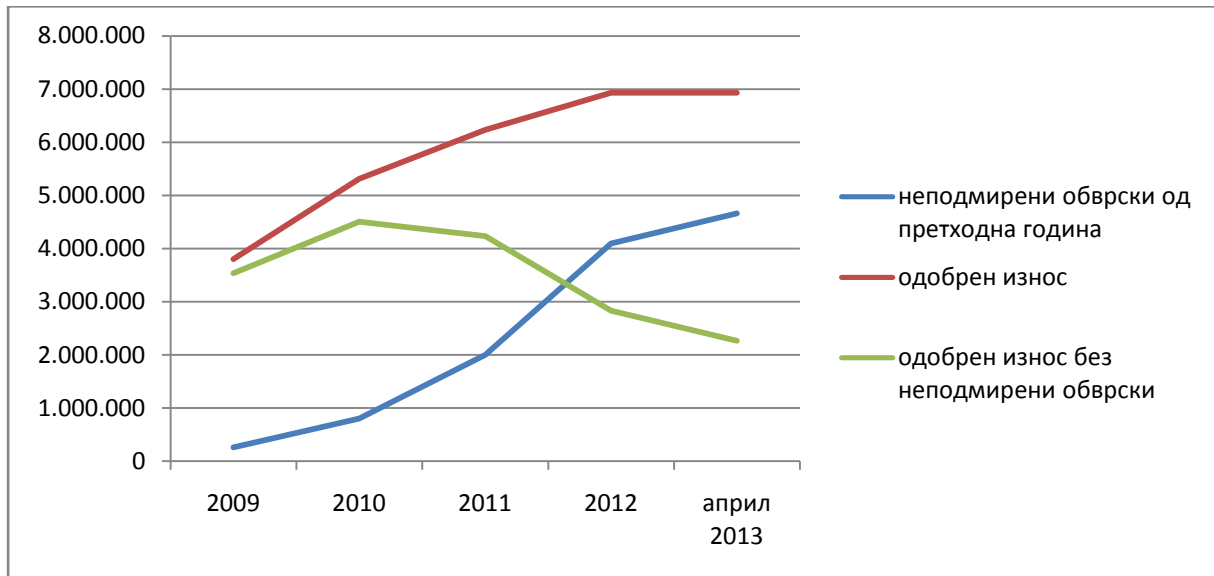
- При утврдување на износите, не се зема предвид точниот износ на неподмирените обврски за претходните години.
- Се менува износот на поддршката за иста мерка, што од страна на Уставниот суд е оспорено,
- Се пролонгираат роковите за поднесување на барања, со што кај АФПРЗЗ се оддолжува периодот за вршење контрола на лице место и се отежнува реализацијата на Програмата. Крајниот рок за поднесување на барањата за 36 мерки е поместен за повеќе од четири месеци (од 20 јуни на 30 октомври).⁴
- Се вршат пренамени на средства од една во друга мерка. Ова посебно е изразено во последните години, односно во Програмата за 2012 година утврдивме намалување на поддршката за растително производство за 49%, а за сточарско производство 64%.

Констатиравме зголемување на процентот на пренесените обврски од претходни години, а намалување на процентот на реализација на Програмата за тековната година - Графикон 1.

⁴ Во земјите членки на ЕУ крајниот рок за поднесување на сите барања е 15 мај, со дозволено задоцнување од неколку дена, кое се санкционира со намалување на висината поддршката за одреден процент за секој ден задоцнување.

Графикон 1

во (000)ден



Препораки

1. МЗШВ на РМ да пристапи кон процесот на планирање со реално утврден календар на активности да обезбеди квалитетна, стабилна и принципиелна Програма, насочена кон остварување на стратешките цели.
 2. МЗШВ на РМ да утврди конечни рокови за поднесување на барањата кои нема да се менуваат во текот на имплементација на Програмата.
- 2.5. Донесувањето на Програмата е 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.

Годишните програми за периодот предмет на ревизија, се усвоени по донесување на Буџетот на РМ, во месеците јануари и февруари. Констатиравме дека донесувањето на програмите во споменатиот период ја намалува можноста на земјоделците да се организираат во која насока да постапуваат и го зголемува ризикот за појава на грешки при подготовка на софтверот во краток рок.

Во земјите членки на ЕУ крајниот рок за поднесување на сите барања е 15 мај, со дозволено задоцнување од неколку дена, кое се санкционира со намалување на висината на поддршката за одреден процент за секој ден задоцнување.

Во останатите земји во регионот, воспоставена е пракса софтверот за директни плаќања да биде подготвен шест месеци пред да започне реализацијата на програмата.

Со донесувањето на Национална програма за развој на земјоделството, за период од пет години, генерално е дефинирано во кои насоки ќе се движи поддршката во наредниот петгодишен период, но прецизирањето на критериумите останува да се прави со годишните програми.

Препорака

Имајќи предвид дека согласно Законот за Буџетите, Владата на Република Македонија:

- најдоцна до 15 април во тековната година да ги утврдува стратешките приоритети за наредната година, кои, како збир на цели и иницијативи, се вклучуваат во буџетите на буџетските корисници преку владини програми и потпрограми,
- најдоцна до 31 мај во тековната фискална година да ја донесува Фискалната стратегија, во која меѓу другото содржана е процената за висината на приходите, расходите и финансирањето на буџетот за тековна фискална година и на среден рок од три години,
- најдоцна до крајот на мај во тековната фискална година да ги утврдува максималните износи на средства за наредната фискална година по функционални области на централната власт и за фондовите,

како и фактот дека најкасно до 01 септември, буџетските корисници треба до МФ да го достават предлогот на буџетското барање и предлогот на стратешките планови, сметаме дека има простор МЗШВ на РМ да ја подготви Програмата до месец септември, и да ги запознае земјоделците во која насока да постапуваат односно кои критериуми треба да ги исполнат по одделни мерки. На овој начин ќе се придонесе и кон навремено подготвување на софтверот за директни плаќања, а со тоа и навремена реализација на програмата.

2.6. 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 увид во документацијата, утврдивме дека и покрај предвидените буџетски средства, степенот на реализација на програмите од година во година се намалува, а се зголемува ставката пренесени обврски од претходни години. Така, во 2009 година од вкупно 4.010.769 илјади денари одобрени средства, исплатени се 3.241.159 илјади денари или 81% во тековната година, во 2013 година исплатени се вкупно 4.010.769 илјади

денари што претставува 100 % од планираните средства. Во 2010 година од вкупно 5.539.246 илјади денари одобрени средства, исплатени се 3.549.420 илјади денари или 64% во тековната година, во 2013 година исплатени се вкупно 5.539.246 илјади денари што претставува 100 % од планираните средства. Во 2011 година од вкупно 6.233.500 илјади денари одобрени средства, исплатени се 1.921.985 илјади денари или 31% во тековната година, во 2013 година исплатени се вкупно 5.831.543 илјади денари што претставува 94 % од планираните средства. Во 2012 година од вкупно 6.932.00 илјади денари одобрени средства, исплатени се 1.361.178 илјади денари или 20% во тековната година, во 2013 година исплатени се вкупно 3.528.258 илјади денари што претставува 51 % од планираните средства.

Одложувањето на исплатите не е во согласност со Законот за Земјоделство и рурален развој според кој, во случај на недостаток на финансиски средства или поради продолжено траење на административни постапки од објективни причини, исплатите требало да се завршат најдоцна до 30 јуни следната календарска година.

Реализацијата на програмите по години е прикажан во **прилог 2 предлог 3**: Со намалување на степенот на реализација/исплата на Програмата за финансиска поддршка од година во година, односно реализирање на истата по законски утврдениот рок, се доведува во прашање обезбедувањето стабилно ниво на доходот на земјоделците како и одржувањето на достигнатото ниво на развој на земјоделството.

Препорака

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.

2.7. Програмата за финансиска поддршка не содржи развојна компонента

Согласно Законот за земјоделство и рурален развој, политиката на директните плаќања е дел од националната земјоделска политика, чии цели меѓу другото се насочени кон:

- зголемување на конкурентната способност на земјоделството,
- обезбедување на стабилно ниво на доход на земјоделското стопанство,
- обезбедување на стабилно производство на квалитетна и поевтина храна и обезбедување на населението со доволни количини храна,

Директните плаќања се мерка за поддршка на доходот на земјоделските стопанства, што се исплаќа по површина земјоделско земјиште, единица земјоделски производ и грло добиток. Правото на директни плаќања,

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

корисниците го стекнуваат преку исполнување на поблиски критериуми кои со Уредба ги пропишува Владата на РМ. Со увид во документите и програмите за периодот предмет на ревизија, констатиравме дека:

- поддршката за растително производство се дава за засеана и одржана површина, и се намалува доколку површините се зголемуваат, со што не се поттикнува зголемување на засеаните површини, наспроти политиката за окрупнување на земјоделските поседа,
- со критериумите не се бара исполнување одреден квалитет и квантитет во производството односно нема нормативи за минимум прифатлива количина производство,
- поддршката кај сточарското производство се дава за обележани и евидентирани грла во регистар и се пресметува скалесто односно се намалува доколку бројот на грлата се зголемува⁵, со што не се поттикнува зголемувањето на грла добиток.
- со критериумите нема определено минимален период на чување на добитокот, со што се остава простор за злоупотреба од страна на барателите, во смисла купување на добиток со цел добивање на финансиска поддршка.
- со поддршката не се врши фаворизирање на одредени стратешки производи кои се извезуваат односно увезуваат.
- поддршката е иста и за малите и за големите земјоделски стопанства иако очекувањата од едните и од другите се различни.

Имајќи ги предвид официјалните податоци на ДЗС, (прилог табели од ДЗС) учеството на земјоделскиот сектор во формирањето на БДП во серија од 10 години се задржува на просечно исто ниво и се движи од 9 до 11%. Во оваа ревизија ги анализиравме движењата во период од 2002-2012 година, кај неколку производи и тоа: пченица, млеко, месо, грозје, вино и тутун. При тоа утврдивме дека нема значително зголемување кај: засеаните површини, просечните приноси и грлата добиток⁶, поради тоа што, покрај позитивното влијание што треба да следи од финансиската поддршка, присутни се и

5

Говеда	Се исплаќа	Овци	Се исплаќа
До 100	100%	30-250	100%
101-150	70%	251-500	80%
151-300	50%	501-1000	70%
Над301	40%	Над 1000	60%

⁶ Табелите од ДЗС се прилог табели во Основни податоци од НИ

негативни ефекти од надворешни шокови и пазарни флукуации предизвикани од глобалните трендови на светската економска криза 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.

Со оглед на тоа што со Програмите за финансиска поддршка на земјоделството 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, сметаме дека во првите години од реализација на истите преовладува социјалната компонента, а со најавените политики и мерки во петгодишната програма се очекува дека развојната компонента ќе дојде до израз во наредниот период.

Со петгодишната Национална програма, се планира во следниот период, мерките на директни плаќања по капацитет, површина и грло, да учествуваат со 70% од вкупниот износ на средства, а по произведените количини 30%. Исто така, се планира 60% од поддршката да се насочи кон извозно ориентирани производи и тоа тутун, градинарство, лозарство и овоштарство, овчарство и козарство, и на подсекторите со изразена компаративна предност - рибарство, пчеларство, како и на воведување на повисоки стандарди на производство како што се органското производство и Еурогап.

Препораки

Преку системската поддршка:

1. да се поддржат економски профитабилни, пазарно-ориентирани земјоделци и земјоделски претпријатија кои се занимаваат со оваа дејност од чисто економски причини, со цел политиката на поддршка да добие развојна компонента.
2. да се поттикне окрупнувањето на земјоделските стопанства во форми на производно здружување, посебно преку утврдување на повисоко ниво на минималната граница за остварување на правото на субвенцијата,
3. Да се искористат компаративните предности на одредени региони во земјата.

2.8. Ревизијата констатира одредени слабости во начинот на планирање, следење на спроведувањето и проценка на влијанието на мерките за рурален развој на националната земјоделска политика:

Во Правилникот за систематизација на работни места на МЗШВ на РМ бр. 04-1903/1 од 28.02.2011 година, не е конкретно дефинирано кој има должност да ја подготвува Програмата за финансиска поддршка на руралниот развој, при што се јавува недоволна координација во процесот на подготовка на истата. Утврдена е разлика помеѓу предложените годишни програми за рурален развој од страна на Секторот за рурален развој и усвоените програми за рурален развој.

Констатиравме слабост во комуникацијата и соработката помеѓу АФПЗРР и МЗШВ на РМ. Со цел да се надминат пречките за реализација на мерките од Програмата за финансиска поддршка на руралниот развој за 2011 година од страна на АФПЗРР е укажано да се извршат измени и дополнувања на Правилникот и Програмата за финансиска поддршка за рурален развој, но од страна на МЗШВ не е прифатено и измените не се имплементирани.

МЗШВ на РМ и Инспекторатот за земјоделство од една страна и АФПЗРР од друга страна имаат склучено Договор за соработка за утврдување на односите во областа на спроведување на програмите. Договорот се однесува на меѓусебна соработка при спроведување на програмите од аспект на користење на средствата за финансиска поддршка, но со истиот не се целосно утврдени односите во следење на спроведувањето и надминување на проблемите и разликите кои се јавуваат при спроведувањето. Во состојба на отежната координација, намалена е реализацијата на програмите, меѓу другото и поради тоа што МЗШВ на РМ не преземало мерки, и покрај известувањето од АФПЗРР за потребата од донесување, измена или дополнување на одредени правилници.

Според ЗЗРР, МЗШВ на РМ е надлежна за вршење проценка на влијанието на мерките и инструментите на политиката за рурален развој. Од страна на МЗШВ на РМ не се врши проценка на влијанието на мерките и инструментите на политиката за рурален развој, при што не може да се утврди ефектот од инструментот финансиска поддршка на руралниот развој.

Според ЗЗРР Владата на предлог на Министерот за земјоделство шумарство и водостопанство треба да формира Меѓуресорско тело за рурален развој кое треба да дава мислења по стратешки документи и програми, да предлага решенија, да обезбедува координиран настап и да презема други активности поврзани со процесот на креирање и координирање на интегрирана политика на рурален развој. Од донесувањето на ЗЗРР на 12.04.2010 година до моментот на вршење на ревизијата се уште не функционира Меѓуресорското тело за рурален развој, со што не може да се даде одговор на прашањето дали се постигнати целите на интегрираната политика за рурален развој. На 26.11.2012 година од страна на МЗШВ на РМ е пуштено Барање бр. 16-6678/5 за номинација на членови од страна на министерствата и агенциите и другите институции согласно ЗЗРР за номинација на нивните

членови во телото, при што од 12 членови кои треба да бидат номинирани добиен е одговор од 7 институции.

Препораки

1. Во Правилникот за систематизација на МЗШВ на РМ, да се изврши допрецизирање на надлежностите за подготвување и предлагање на Програмата за финансиска поддршка на руралниот развој.
2. Со Договорот за соработка помеѓу МЗШВ на РМ и АФПРЗЗ целосно да се утврдат односите за следење на спроведувањето на Програмата, со цел поуспешно да се надминат проблемите и разликите кои се јавуваат при спроведувањето на истата.
3. МЗШВ на РМ да врши проценка на влијанието на мерките и инструментите на политиката за рурален развој.
4. МЗШВ на РМ да преземат мерки и активности за формирање и функционирање на Меѓуресорско тело за рурален развој.

2.9. Ревизијата констатира несоодветна проценка на ефектите од инструментот на политиката за рурален развој на националната земјоделска политика:

Во Националната стратегија за земјоделство и рурален развој 2007-2013 наведено е дека податоците кои се потребни за социо - економската карактеризација на руралните области во Македонија се ограничени, а сликата е некомплетна. Една од целите на националната земјоделска политика на РМ е одржлив развој на руралните подрачја. Параметрите за “одржлив развој на руралните подрачја“ се наведени во Националната стратегија за земјоделство и рурален развој 2007-2013: 1. Рурална демографија и образование; 2. Вработување (вклучително мали и средни претпријатија, занаети и рурален туризам); 3. Инфраструктура на социјалната заштита и 4. Техничка инфраструктура.

При изготвување на Националната стратегија за земјоделство и рурален развој сликата за карактеризација на руралниот развој сеуште била некомплетна, а од страна на МЗШВ на РМ до моментот на вршење на ревизијата не е извршена целосна проценка на овие параметри за да се измери ефектот од државната помош во областа на руралниот развој.

МЗШВ на РМ нема изработено индикатори за мерење на ефектите од годишните програми за финансиска поддршка на руралниот развој. Изработените резултати од индикаторите треба да придонесат за да се утврди дали и колку е постигната целта - одржлив развој на руралните подрачја.

Во Правилникот за организација и систематизација на МЗШВ на РМ во Секторот за рурален развој не е предвидена надлежност за вршење на

мониторинг и евалуација на реализацијата на годишните програми за рурален развој. За Програмата за користење на мерките од пред – пристапните фондови на ЕУ за рурален развој се врши мерење на ефектите во Одделението за програмирање и проценка на ИПАРД фондовите, а за националната Програма за рурален развој не се врши мерење на ефектите со оглед на сличноста на мерките од двете програми (мерките финансирани од националната програма служат како претходница на мерките од ИПАРД –от).

Препораки

1. Со цел да се мери ефектот од државната помош во областа на руралниот развој, МЗШВ да изврши целосна проценка на параметрите дадени во Националната стратегија за земјоделство и рурален развој.
 2. МЗШВ да изработи индикатори за мерење на ефектите од годишните програми за финансиска поддршка на руралниот развој.
 3. Да се предвиди организациона единица за вршење на мониторинг и евалуација на реализацијата на годишните програми за рурален развој.
- 2.10. 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:

Согласно член 68 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Република Македонија и Европска Унија, Република Македонија се обврзува да го усогласи националното законодавство со законодавството на ЕУ. Утврдивме дека мерките од Регулацијата на Советот на Европа бр. 1698 од 20.09.2005 год во делот на агро - еколошките плаќања поврзани со Натура 2000, не се опфатени во ЗЗРР⁷, со што се ограничува искористувањето на средствата од страна на корисниците, а со тоа се намалува можноста за одржлив развој во руралните средини.

Подзаконската регулатива предвидена со ЗЗРР во делот на политиката за рурален развој не е донесена во рок од една година од донесувањето на законот како што е утврдено во преодните и завршните одредби на истиот. Од страна на МЗШВ на РМ се уште не се донесени подзаконските акти од член 64 кои се однесуваат за подрачјата за ограничени можности за земјоделска дејност иако истите се спремни од 11.05.2011 година. За истите подзаконски акти е добиено позитивно мислење од Секретаријат за

⁷ во дел шест од Законот – Политика за рурален развој во приоритетната Оска 2 – Поттикнување на земјоделска дејност за унапредување на животната средина и руралните предели (Натура 2000 е поврзана со Директивата 2000/60/ЕЦ);

законодавство, Секретаријат за европски прашања, Министерство за економија и Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството.

Препораки

1. МЗШВ на РМ да изврши целосно усогласување на ЗЗРР со мерките од Регулативата на Советот на Европа бр. 1698 од 20.09.2005 година.
2. МЗШВ на РМ да ги донесе под законските акти од член 64 од ЗЗРР кои се однесуваат за подрачјата за ограничени можности за земјоделска дејност.

- 2.11. 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, како и одбивање голем број баратели кои исполнуваат услови за користење на средствата во случај кога други мерки од Програмата не се објавуваат воопшто.

Програмите за финансиска поддршка на руралниот развој имаат чести измени кои се однесуваат на намалување на износите на одредени мерки и под мерки односно зголемување на други како и целосно бришење на мерки од истата. Програмата за финансиска поддршка на руралниот развој во 2011 година е изменета два пати до моментот на објавување на огласот за користење на мерките, односно истата, без образложение е променета пред започнување на реализацијата. Констатирано е дека постои слабост во процесот на планирање на мерките и под мерките од Програмата бидејќи и покрај сите измени кои се вршат во текот на годината, истата не се реализира целосно.⁸ - Прилог 2 предлог 3

Не се објавени сите мерки за користење на средствата за финансиска поддршка од Програмите за рурален развој за 2010 и 2012 година. Не се врши префрлање на средства од необјавените мерки, особено во услови кога за одредена мерка аплицираат поголем број баратели кои ги исполнуваат условите, а се одбиени заради недостаток на средства.

Извршувањето на мерките од Програмите за рурален развој се врши преку објавување на јавен оглас во рок од 30 работни денови од денот на објавувањето на програмата. Утврдивме дека објавувањето на огласите за 2011 година се врши осум месеци по објавување на програмата, бидејќи МЗШВ на РМ не ги донело подзаконските акти за спроведување на мерките и покрај писменото известување од страна на АФПЗРР⁹ во почетокот на март 2011 година. Донесувањето на подзаконските акти во септември (после 7 месеци) ја пролонгира реализацијата на програмата за 2011 година префрлувајќи ја во 2012 година, а како резултат на преклопувањето на двете

⁸ Извор на податоци за табела : АФПЗРР

⁹ Известување по однос на спроведување на Програмата за финансиска поддршка на руралниот развој (бр. 15-601/1 од 10.03.2011 година);

програми, се забавува реализацијата на Програмата за финансиска поддршка во руралниот развој за 2012 година.

Во Правилникот за систематизација на работни места на АФПЗРР во Одделението за спроведување на националните програми за рурален развој и рибарство и аквакултура предвидени се 5 работни места, од кои пополнети се две и тоа раководител и помлад соработник за подготовка и преглед на документација. Сметаме дека предвидените работни места во Правилникот за систематизација на АФПЗРР се недоволни, а во услови на недоволна кадровска екипираност, ова одделение не е во можност навремено да ги извршува предвидените активности за извршување на мерките од Програмите за поддршка на рурален развој.

Во АФПЗРР со Решение¹⁰ формирана е Комисија за поддршка во спроведување на Програмата за финансиска поддршка на руралниот развој со цел да помогне при обработката на барањата за користење на средствата од Програмата и да ги усогласува мислењата на АФПЗРР, МЗШВ на РМ и установите кои ги застапуваат интересите на потенцијалните корисници на поддршката.

Препораки

1. МЗШВ на РМ да го подобри процесот на планирање на програмата.
 2. Со цел да се задоволат барањата на одбиените баратели кои ги исполнуваат условите, да се пренаменат средствата од необјавените мерки.
 3. Да се преиспита Правилникот за систематизација на работни места на АФПЗРР, во смисла да се предвидат и пополнат соодветен број работни места.
- 2.12. 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.

Во Агенцијата за финансирање и поддршка на земјоделството и руралниот развој (АФПРЗЗ) во тек е имплементација на нова софтверска апликација поврзана со целокупното работење на АФПРЗЗ. Работата на овој софтвер е директно поврзана со пристап до податоци од бази на податоци на други институции. Со ревизијата ги утврдивме следните состојби:

- Софтверот за Единствениот Регистар за Земјоделски Стопанства (ЕРЗС) во МЗШВ на РМ, за кој МЗШВ на РМ има обврска да го води согласно одредба од ЗЗРР е со изминат гарантен период, при што МЗШВ на РМ нема склучено

¹⁰ Решение за формирање на Комисија за поддршка при спроведување на Програмата за финансиска поддршка на руралниот развој за 2008 година (бр.02-1734/1 од 19.09.2008 год.);

договор за одржување на истиот. Со оглед на поврзаноста на овој софтвер, односно апликација со апликациите на АФПРЗЗ и отсуство на одржување на истиот, постои ризик од некомплетност на податоците во апликациите на АФПРЗЗ;

- Податоците за барања за финансиска поддршка од област сточарство, кои се внесуваат во софтверот на АФПРЗЗ, можно е да се внесат само доколку се регистрирани во базата на АХВ. Системите на овие две институции не се тековно поврзани, постои временски интервал во ажурирањето односно истите не се ажурираат во реално време, бидејќи податоците од областа сточарство во софтверот на АФПЗРР се превземаат на месечно ниво. Исто така во софтверот на АХВ не постојат автоматски контроли при внесување на податоците, поради што во базата има и неточни податоци (згрешени матични броеви, даночни броеви и сл.)
- Ревизијата смета дека не постои усогласеност помеѓу институциите од областа на земјоделството при користење на заеднички информатички ресурси за надградба, имплементацијата на нови системи, како и обезбедено одржување на истите тие системи по истекот на гарантниот период.
- Во тек на вршење на ревизијата поради претходно превземени активности воведување на нов софтвер во АХВ и тест проби на функционална поврзаност со други институции, споменатите состојби во наредниот период ќе бидат надминати.

Препораки:

1. МЗШВ на РМ и АФПЗРР да обезбедат непречено функционирање на системите секој во својот дел, МЗШВ на РМ за ЕРЗС, компјутерско-комуникациската опрема и вработените, а АФПЗРР за непречен пристап до апликацијата за прием на барања за субвенции.
2. МЗШВ на РМ, АФПЗРР, АХВ, АКН да воспостават меѓу институционална соработка во делот на поврзување и размена на податоците помеѓу апликациите со подобрени автоматизирани контроли со цел елиминирање на досегашните состојби на грешки/некомплетни податоци.

Во рамки на ризичната област која третира прашања од активности поврзани со **надзор и контрола** (ДИЗ и Сектор за контрола при АФПЗРР), ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со улогата на ДИЗ за спроведување на контроли на лице место и делегираната надлежност за истата, ефектите од спроведување на контролите,

функционирање на Секторот за контрола при АФПЗРР, кадровската екипираност и опременост др.

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

3.1. ДИЗ орган во состав на МЗШВ на РМ надлежен за инспекциски надзор над спроведување на одредбите од ЗЗРР, има делегирана надлежност да врши спроведување на контроли на лице место по однос на директните плаќања со што се доведува во прашање независноста и објективноста на ДИЗ.

Со договор за соработка¹¹ од 2008 и 2009 година склучен помеѓу МЗШВ на РМ и АФПЗРР, делегирана е надлежност на ДИЗ да врши спроведување на контроли на лице место – по однос на директни плаќања. Истиот контролот ги вршел во обем утврден според Методологијата за утврдување на критериумите за контроли на лице место изготвена од страна на АФПЗРР. Недоследностите кои се однесуваат на делегирана надлежност на ДИЗ се следни:

- ДИЗ, согласно законската регулатива од областа врши контроли на лице место но во исто време и инспекциски надзор над примена на одредби од истата регулатива, што всушност значи инспекциски надзор над сопственото работење,
- ДИЗ, орган во состав на МЗШВ на РМ ја врши контролната функција – дел од спроведување на Програмата за финансиска поддршка на земјоделството а предлагач на истата е МЗШВ на РМ во чиј состав припаѓа ДИЗ.

Горенаведените недоследности во услови на оваа организациона поставеност не упатуваат на ризик од спроведување на политика на надзор и контроли креирана од страна на министерството која влијание врз независноста и објективноста на ДИЗ. Во насока на горенаведеното Владата на РМ има донесено Одлуки според кои треба да се преземат активности со цел создавање на услови (нов Закон за државен инспекторат за земјоделството) со цел ДИЗ да се стекне со статус самостоен орган на државна управа со својство на правно лице.

3.2. 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, и на понатамошниот процес на спроведување на годишните програми.

¹¹ Извор на податоци: Договор за соработка бр. 02-3349/1 од 04.03.2008 склучен помеѓу АФПЗРР и МЗШВ на РМ и Анекс бр.02-194/1 од 09.01.2009 година, Договор за соработка бр.02-6213/1 од 12.05.2009 година

Повторно делегирање на надлежност на Агенцијата за самостојно вршење на контроли на лице место по однос на директни плаќања без претходно да се изврши анализа за доволноста на расположливиот кадар во АФПЗРР за спроведување на истата, односно функционирање на АФПЗРР во услови на ист број на вработени, а зголемен обем на работа.

Секторот за контрола согласно Законот за оснивање на Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој во периодот 2009-2011 ги спроведува контролите на лице место по однос на Програмата за рурален развој додека контролите на лице место по однос на Програмата за финансиска поддршка на земјоделството – директни плаќања, ДИЗ. Со Нацрт - записник на Влада на РМ¹², АФПЗРР се задолжува согласно член 4 од Законот за земјоделство и рурален развој од 01.01.2012 да започне со редовна контрола за субвенциите на лице место и во првите 6 месеци да ја информира Владата на РМ за направените контроли и ефекти од истите. Обврската за информирањето е на месечно ниво и тоа втората недела од месецот за претходниот месец. Со оваа одлука, АФПЗРР се задолжува самостојно да врши спроведување на надлежност во која до тогаш учествувал и ја спроведувал ДИЗ по однос на сите програми за финансирање, без притоа да биде изготвена анализа за доволноста на расположливиот кадар на АФПЗРР.

Според годишниот извештај на АФПЗРР за 2012 Агенцијата располага со 33 контролори + 10 волонтери за подготовка на документација. Од друга страна обемот на работа по години е: 2011 - 5074 контроли, во 2012, - 6155 контроли. Овие податоци укажуваат на зголемен обем на работа со ист број на вработени.

Од страна на АФПЗРР, кон крајот на 2012 година, изготвени се извештај, анализа и информација кои се однесуваат на основните услови кои се неопходни за непречено, ефикасно и квалитетно спроведување на контролите на самото место, предвидени во одредби од законот и според истите потребно е исполнетост на следните услови :

Подобрување на кадровската екипираност во Секторот за контрола поради зголемен обем на работа. Во моментот Агенцијата располага со 30 контролори или приближно 35% од потребниот минимален број на контролори кои според систематизацијата на Агенцијата е 85, од нив 38 контролори се предвидени во просториите на Агенцијата и 47 контролори во регионални центри.

Обезбедување на доволен број на соодветни возила. Со оглед на тоа што АФПЗРР располага со 11 возила а имајќи ја предвид територијата и големиот

¹² Извор на податоци: Извадок од Нацрт- записникот на Влада на РМ од 17-та затворена седница на Влада на РМ бр. 51-7880/1 од 13.12.2011 година

број на апликации, примероците за контроли се фактори кои влијаат на определување на потребниот број на возила кои според анализи на АФПЗРР е предвиден на 41. Во тек на ревизијата отпочната е постапка за набавка на нови теренски возила со барање до СОЗР.

Обезбедување на соодветна опрема. Агенцијата располага со следната опрема: 10 фотоапарати; 10 ГПС уреди; 12 ласери; 12 џебни метра; 2 Ленти за мерење и едно Мерно тркало, а утврдена е потребата од набавка на следната опрема: 50 таблети; 50 принтери портабл; 50 фотоапарати; 50 ГПС уреди; 22 ласери; 50 џебни метра; 8 Ленти за мерење и 8. Мерни тркала.

Регионални центри како неопходност за АФПЗРР – како неопходност за зголемување на ефикасноста и ефективноста на контролите потребно е формирање на осум регионални центри од следните причини:

- помали материјални трошоци за извршување на контролите (намалена потрошувачка на гориво и намалена амортизација на возилата),
- зголемена ефективност (поголем број на извршени контроли од еден контролор).

Препорака

Да се интензивира соработка со МФ на РМ за преземање на активности за надминување на проблемите со кои се соочува секторот во насока на: обезбедување на нови вработувања, набавка на потребна опрема и возила, по претходно доставување на информација до Владата на РМ и МФ на РМ со анализа на состојбите кои се присутни и со кои се соочува Секторот за контрола со цел нивно навремено решавање.

Во рамки на ризичната област која третира прашања поврзани со **мониторинг и презентирање на резултати од инструментот субвенционирање**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со надлежност на МЗШВ на РМ за известување на Владата на РМ за постигнати резултати, разлики во презентирање на податоци помеѓу две институции МЗШВ на РМ и ДЗС, како и резултати од годишните извештаи за спроведување на програмите од АФПЗРР и др.

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

- 4.1. 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.

Во одредбите на член 16 од ЗЗРР, предвидено е МЗШВ на РМ да изготвува извештај за Владата на РМ за спроведување на програмите со Годишен извештај за спроведување во кој треба да бидат содржани: тековните анализи на општите развојни состојби во земјоделството и руралниот развој, извештај за достигнување на утврдените цели од НС и НП, спроведување на програмите за финансиска поддршка, државната помош и постигнати резултати, превземени активности од страна на МЗШВ на РМ и АФПЗРР за унапредување на постапките за спроведување на програмите за финансиска поддршка, спроведени контроли и инспекциски надзор и утврдени неправилности при спроведување на програмите и сл. Годишниот извештај МЗШВ на РМ не го изготвува, а од одговорните лица во МЗШВ на РМ не добивме образложение кои се причините за истото. МЗШВ на РМ на Владата на РМ го доставува на разгледување извештајот на АФПЗРР т.е. Годишен извештај за реализација на програмите за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој изготвен од страна на АФПЗРР согласно одредба од Законот за основање на Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој. Содржината на годишниот извештај на АФПЗРР се однесува конкретно на имплементацијата на програмите, процент на реализација и исплатите (необработени податоци) и истата не соодветствува на показателите кои треба да ги презентира МЗШВ на РМ предвидени во одредбата за содржина на Годишниот извештај за спроведување. Имено, податоците на АФПЗРР треба да бидат една од основите за изготвување на извештај за спроведување на програмите.

Препораки

1. МЗШВ на РМ да преземе активности за организирање, воведување на постапки и процедури со цел прибирање на податоци од Секторите надлежни за дејноста, АФПЗРР и други институции вклучени во спроведување на програмите, нивна обработка, анализи се со крајна цел изготвување на Годишен извештај за спроведување на програмите што е всушност и законска обврска на МЗШВ на РМ – известување на Владата на РМ.
2. АФПЗРР да преземе активности за подобрување на содржината на Годишните извештаи за реализација на програмите – воведување на анализи со повеќе структури на податоци (Агенцијата располага со многу влезни параметри кои овозможуваат анализи а со тоа и добивање на показатели) како и препораки со цел укажување на недостатоците и слабостите при имплементација на програмите за поддршка на

земјоделството и руралниот развој за навремено интервенирање од страна на МЗШВ на РМ за отстранување на истите.

- 4.2. 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 примена на методологии за работа на потсекторите во рамки на МЗШВ на РМ.

МЗШВ на РМ согласно одредба од ЗЗРР, изготвува ГЗИ кој содржи анализа на состојбите во земјоделството и руралниот развој, превземени активности за спроведување на политиките во претходната година како и тековните политики за развој на земјоделството и рурален развој. Со увид во истиот ревизијата утврди:

- податоците содржани во ГЗИ во најголем дел се од извор Државен завод за статистика, а помалку од МЗШВ на РМ. Податоците кои се преземени од ДЗС не се однесуваат само на макроекономските показатели туку и на потсекторски показатели со што не е земено во предвид работењето на секторите, односно примена на податоци кои се резултат на прибирање, следење, анализи на секторите надлежни за дејноста секој во своја област. Сознанијата кои ги стекнавме во тек на ревизијата се дека Секторот за Анализа при МЗШВ на РМ не е доволно кадровски екипиран и подготвен да пристапи кон изготвување на анализи со примена на соодветни методологии со цел да се добијат показатели за постигнати резултати.
- утврдени се разлики во вредностите на податоци презентирани во ГЗИ и податоците подготвени за Влада на РМ, а презентирани во – информација за ефектите од политиките на поддршка на земјоделството и руралниот развој за период 2007-2012 година. Оваа состојба на утврдени разлики упатува на ризикот од информирање на Владата на РМ со некомплетни и различни податоци кои се основ за предвидување и спроведување на идни активности поврзани со областа. Според одговорните лица во МЗШВ на РМ и ДЗС, причина за постоење на разлики во податоците е резултат на примена на различни методологии за прибирање на податоци во двете институции;
- ненавремено објавување на ГЗИ, според одредба во ЗЗРР истиот е предвиден да се објави со краен рок 30 септември. За 2011 година изготвен е во месец декември и до завршување на ревизијата се уште не беше усвоен. Причина за задоцнување според одговорните лица во МЗШВ на РМ е спроведување на методологијата на работа применета од страна на ДЗС.

Препораки

1. 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.
 2. Да се зајакне институционална соработка помеѓу МЗШВ на РМ и ДЗС, при што на определен временски период – работни групи да вршат усогласување на утврдени групи на податоци, показател и сл., се со цел надминување на разликите во искажаните податоци и добивање на единствени податоци кои се однесуваат на спроведување на политиките во претходната година како и тековните политики за развој на земјоделството и рурален развој.
- 4.3. 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 член 23 ЗЈФК.

Во годишните планови за работа на Секторот за внатрешна ревизија при АФПЗРР предвидени се ревизии по однос на Програмите за финансирање и поддршка на земјоделството и руралниот развој - за период 2009-2013 во просек по 1-2 ревизии годишно и се најмалку застапени во однос на ревизиите поврзани со Ипард програмата. По години состојбата е следна:

- во 2009 година од 9 предвидени и 8 спроведени ревизии, 2 се ревизии од Програмата за финансирање и поддршка на земјоделството и 2 ревизии од Програмата за рурален развој,
- во 2010 од 8 предвидени и спроведени, 1 ревизија е за Програмата за финансирање и поддршка на земјоделството,
- во 2011 исто така 13 предвидени и реализирани само 1 ревизија се однесува на мерка од растително производство од Програмата за финансирање и поддршка на земјоделството,
- додека во 2012 од вкупно 16 предвидени ревизии, само 1 се однесува на директните плаќања но истата со измена во планот за ревизии, не е спроведена,
- во 2013 од 18 предвидени ревизии, само 1 ревизија е за мерка –предадено млеко од Програмата за финансирање и поддршка на земјоделството и 1 ревизија за Програмата за рибарство и аквакултура.

Имајќи ја во предвид оваа застапеност на број на ревизии предвидени/реализирани во годишните планови на Секторот за внатрешна ревизија упатува на заклучокот дека АФПЗРР не врши во доволна мера следење на спроведување на програмите финансирани од Буџетот на РМ, спроведување на процедури за реализација како и обврската за укажување на предностите и слабостите во спроведување на истата. односно поради отсуство на следливост на реализација по мерки да ја спроведува својата советодавна улога и функција која е основ за преземање на идни активности во насока на подобрување на спроведување на Програмите финансирани од буџетот на РМ. Од одговорните лица во АФПЗРР добивме образложенија дека ревизии не се доволно предвидени и спроведени поради недоволна кадровска екипираност на Секторот за внатрешна ревизија но и преголема ангажираност на вработените во Секторот со ревизии кои се однесуваат на Ипард програмата. Најчеста причина за измена на плановите содржана во обрасците за измена се обврски кои треба да се спроведат по барање на ДГ АГРИ.

Исто така, во годишните планови за работа на Секторот за внатрешната ревизија редовно се изготвува ревизорски преглед на исплати по Програмата за финансиска поддршка на земјоделството со цел следење и утврдување на неправилности во пресметаните износи за исплата кое се спроведува континуирано во тек на годината пред исплата на предлог решенијата за одобрување и исплата за мерките од Програмата.

Препораки

1. Во годишните планови за работа на Секторот за внатрешна ревизија при АФПЗРР покрај ревизиите кои се однесуваат на Програмата Ипард, да се предвидат и доволен број на ревизии кои ќе се однесуваат на Програмите финансирани од буџетот на РМ (директните плаќања руралниот развој и рибарство и аквакултура) од причина што се работи за исплати во милијарди денари/милиони евра, а со цел подобрување на спроведување на програмите како и идентификување на важни прашања/проблеми со цел нивно навремено решавање.
2. АФПЗРР да интензивира соработка со МФ на РМ за преземање на активности со цел подобрување на кадровската екипираност на Секторот за внатрешна ревизија со цел надминување на проблемите со кои се соочува секторот и создавање на услови за спроведување советодавна улога и функција на истиот како основ за превземање на идни активности во насока на подобрување на спроведување на Програмите финансирани од буџетот на РМ.

Ревизорски заклучок:

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).

Сепак во периодот 2009- 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.