Ревизијата на успешност е спроведена со цел да ги идентификува клучните фактори кои би влијаеле врз подобрувањето на условите за функционирање на граничните премини од аспект на мерки, активности и политики за управување, уредување и одржување на објектите на граничните премини за патен сообраќај, анализа на истите, откривање на причините и последиците за утврдените состојби и креирање на препораки за надминување на истите.

Од прелиминарните истражувања кои претходно ги извршивме, од ризиците кои ги утврдивме со истражувањата, како и од обезбедената и анализираната документација, поставени се повеќе суштински цели како предмет за ревизија на успешност од кои произлезе следната генерална цел:

”Дали надлежните институции преземаат политики, мерки и активности за подобрување на условите за функционирање на граничните премини во Република Македонија“ со посебен осврт на условите за функционирање на граничните премини за патен сообраќај.

Подрачјата кои покажаа ризици во извршените прелиминарни истражувања и кои и понатаму беа предмет на вршење на ревизијата на успешност групирани се во следниве области и тоа:

- Правна рамка и стратешки документи;
- Организација, надлежности, кадровска екипираност, обуки и финансирање на Царинската управа;
- Материјално технички ресурси, опрема и просторно сместување на граничните премини надлежност на Царинската управа и
- Комуникација, координација и соработка помеѓу учесниците при функционирањето на граничните премини во РМ.

1. Правна рамка и стратешки документи

1.1. Правна рамка

Граничните премини се места определени од надлежен орган на државната власт за преминување на државната граница, во патниот, железничкиот, воздушниот и езерскиот сообраќај[1]. Работното време, обемот на користење и категоризацијата на граничните премини во согласност со наведениот закон се уредени со Одлуката за категоризација, обем на користење и работно време на граничните премини[2] донесена од Владата на РМ.

[1] Законот за гранична контрола (Службен весник на РМ број 171/2010 и 41/2014),

[2] Одлука за категоризација, обем на користење и работно време на граничните премини (Службен весник на РМ број 161/2013),

Основен законски акт со кој се уредуваат организацијата, надлежностите, начинот на вршење на работите, управувањето, уредувањето и одржувањето на граничните премини за патен сообраќај, одлучувањето и употребата на ресурсите, комуникацијата, координацијата и соработката, планирањето и финансирањето на Царинската управа е Законот за царинската управа[3].

Ревизијата утврди дека постојат недоречености во Законот за царинската управа, односно не е предвиден законски основ за донесување на акт со кој ќе се утврдат минимални стандарди за материјално технички средства и опрема, просторно сместување и човечки ресурси потребни за функционирање на граничните премини за патен сообраќај согласно категоријата на кој припаѓа преминот. Исто така, Одлуката за категоризација, обем на користење и работно време на граничните премини не е донесена во законски утврдениот рок.

Граничните премини како места за преминување на државната граница, во патниот, железничкиот, воздушниот и езерскиот сообраќај се уредени со **Законот за гранична контрола**. Работното време, обемот на користење и категоризацијата на граничните премини, согласно наведениот закон, ги утврдува Владата на Република Македонија. Во зависност од категоријата на која припаѓа, на граничниот премин се извршуваат определени активности, за чие непречено извршување потребно е граничниот премин да располага со соодветни материјално технички средства и опрема, просторно сместување и човечки ресурси.
Со извршената ревизија на актите со кој се утврдени условите и категоријата на која припаѓаат граничните премини утврдивме дека Владата на Република Македонија Одлуката за категоризација, обем на користење и работно време на граничните премини ја има донесено со задоцнување од две години, што придонело институциите до денот на започнување на примената на наведената категоризација (март 2014 година) активностите на граничните премини да ги вршат согласно категоризација која е донесена по Законот за надзор на државната граница кој престанал да важи заклучно со месец јануари 2011 година. Со извршената анализа на одредбите во двете категоризации утврдивме разлики кај одделни гранични премини во однос на категоријата во која припаѓаат, како и во однос на определените места за преминување на државната граница. Оваа состојба придонесува да се извршуваат активностите согласно акти кои не се усогласени со постојната важечка регулатива.

Организацијата, надлежностите, начинот на вршење на работите, управувањето, уредувањето и одржувањето на граничните премини за патен сообраќај, одлучувањето и употребата на ресурсите, комуникацијата, координацијата и соработката, планирањето и финансирањето на Царинската управа се уредени

[3] Законот за царинската управа (Службен весник на РМ број 46/04, 81/05, 107/07, 103/08, 64/09, 105/09, 48/10, 158/10, 53/11, 113/12, 43/14).

со **Законот за царинската управа**. Согласно одредбите на овој закон, Царинската управа е надлежна за управување, уредување и одржување на објектите на граничните премини за патен сообраќај.
Со извршената анализа на одредбите од Законот за Царинската управа и Законот за гранична контрола, утврдивме дека постојат недоречености во Законот за Царинската управа, односно истиот не предвидува донесување на акт со кој би се утврдиле минималните стандарди за материјално технички средства, опрема и просторно сместување заради безбедно, непречено и економично извршување на работите на Царинската управа согласно категоријата на кој припаѓа преминот.
Стандардите и нормативите за планирање, изградба и уредување на објектите кои ги користи МВР на граничните премини, како и начинот за поставување на гранични табли, ознаки и друга сигнализација, се утврдени со акти[4] донесени од МВР согласно одредбите од Законот за граничната контрола.

Истакнуваме дека и покрај тоа што не постои законска обврска за донесување на акти/оперативни инструкции во писмена форма со кои детално и прецизно ќе се утврдат материјално - техничките услови, опремата и просторното сместување на граничните премини за патен сообраќај, Царинската управа во своето работење следи и применува неформални општи препораки и добра практика од другите држави, врз основа на кои во периодот од 2007-2013 година има донесено повеќе акти со кои делумно се утврдени потребните ресурси за извршување на одредени активности на граничните премини. Наведената состојба создава ризик расположливите материјално - техничките услови, опрема и просторното сместување на граничните премини за патен сообраќај да не соодвествуваат со реалните потреби за нивното функционирање.

Во насока на надминување на оваа состојба Царинската управа во текот на 2014 година изработила Предлог Уредба за минималните стандарди за материјално – техничките средства, опрема и просторно сместување, според категоризацијата на граничните премини и истата ја доставила до Владата на Република Македонија заради понатамошно постапување. Во периодот на вршење на ревизијата, од Секретаријатот за законодавство добиено е мислење со кое се укажува на потребата од измена и дополнување на Законот за царинската управа, во кој ќе се пропише правен основ за донесување на подзаконски акт со кој поблиску ќе се уредат минималните стандарди за материјално техничките средства, опрема и просторно сместување, согласно категоризацијата на граничните премини.

[4] Уредба за стандардите и нормативите за планирање, изградба и уредување на објектите кои ги користи Министерството за внатрешни работи на граничните премини (Службен весник на РМ број 164/2011)
Правилник за обликот, содржината и начинот за поставување на гранични табли, ознаки и друга сигнализација ((Службен весник на РМ број 85/2012)

Во периодот на изготвување на Конечниот извештај, донесен е Закон за изменување и дополнување на Законот за Царинската управа, Службен весник на РМ број 33 од 05.03.2015 година, со кој е пропишан правниот основ за донесување на наведениот подзаконски акт.

1.2. Стратешки документи

Врз основа на стратешките приоритети на Владата на РМ, утврдените приоритети во НПАА и своите приоритети и цели, Царинската управа има донесено Стратешки планови, кои претставуваат основни планови за развој во кои се содржани мисијата, визијата, вредностите, стратешките приоритети, целите и начинот на остварување на приоритетите со одредување на потребните активности. Реализацијата на стратешките приоритети е поддржана со повеќегодишен акционен план за нивно реализирање во кои се определени активностите, носителите на активностите со рокови за нивна реализација и потребните ресурси за нивно остварување. Со извршената ревизија утврдивме помали отстапувања во однос на почитување/исполнување на активностите во утврдената временска рамка во НПАА, како и реализацијата на стратешките приоритети, што влијае на одложување на примената и имплементацијата на законските решенија, како и на реализација на активностите за создавања услови за подобро функционирање на граничните премини.

Националната програма за усвојување на правото на Европската унија

Една од приоритетните цели на Република Македонија е нејзино пристапување и членство во Европската унија. Во насока на остварување на оваа цел, Република Македонија треба да го прифати во целост правото на Европската унија со датумот на пристапување, со преодни периоди за определени акти за што ќе се постигне согласност при преговорите.

Република Македонија ја дефинира својата европска агенда преку Националната програма за усвојување на правото на Европската унија[5] (НПАА) и други клучни документи. Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА) е сеопфатен среднорочен документ кој ја дефинира динамиката на усвојувањето на правото на Европската унија, стратегиските насоки, политиките, реформите, структурите, ресурсите и роковите што треба да се реализираат со цел Република Македонија да ги исполни условите за членство во Европската унија.

Постојана и главна цел на Царинската управа се активностите насочени кон перманентно усогласување и примена на царинското законодавство на ЕУ во Република Македонија, исполнување на техничките и усогласување на организациските барања, како и развој на административните капацитети.

[5] National Programme for Adoption of the Acquis Communautaire

Основен инструмент преку кој се следи реализацијата на НПАА претставува НПАА матрицата на цели и активности која се усвојува од страна на Владата на Република Македонија. Истата содржи преглед на цели и активности по подрачја за секое поглавје, како и за деловите на политички критериуми, економски критериуми, административни капацитети, подготовка на националната верзија на acquis и информирање и комуникација со јавноста за процесот на ЕУ интеграција.

Од добиените одговори на прашалникот од Царинската управа, интернет истражувањата, анализите на извештаите, извршените ревизии на НПАА во 2012, 2013 и 2014 година и извршениот увид во НПАА матрицата утврдивме дека активностите од НПАА се реализирани во планираните рокови со исклучок на мали пречекорувања при донесување на законските и подзаконските акти, како и во делот на надградба на административно оперативните капацитети, кои отстапувања имаат влијание врз остварувањето на утврдените стратешки цели на Царинската управа.

Стратешки план

Врз основа на стратешките приоритети на Владата на РМ и утврдените приоритети во НПАА, Царинската управа има донесено Стратешки планови со кои се утврдуваат мисијата, визијата, вредностите, стратешките приоритети, целите и начинот на нивна реализација, со одредување на потребните активности. Главна мисија на Царинската управа е зачувување на финансиските интереси на РМ, заштита на здравјето и животот на луѓето, одржување и унапредување на конкурентен економски амбиент, реализација на економските политики на Владата на РМ и отпочнување на предпристапни преговори за членство во Европската унија. За реализација на мисијата како и остварување на стратешките цели, Царинската управа перманентно презема мерки и активности во насока на подобрување на организацијата на работата на постојните надлежности и уредување на извршувањето на новите надлежности во областа на управувањето со објектите на граничните премини за патен сообраќај, учество во хармонизацијата на националното законодавство со законодавството на ЕУ, унапредување на административните постапки со интерни процедури за постапување, унапредување и уредување на безбедноста на имотот и вработените и комуникацијата, регулирање на сопственоста на објектите и земјиштето со кои располага, подобрување на законската рамка за сите видови на царински постапки, унапредување/надградба на софтверските решенија со кои се забрзуваат царинските постапки, соработка врз основа на склучени меѓународни договори, како и подобрување на инфраструктурата за спроведување на царинските постапки.

Реализацијата на стратешките приоритети е поддржана со повеќегодишен акционен план во кој се определени активностите, носителите на активностите со рокови за нивна реализација и потребните ресурси за нивно остварување.

Со извршениот увид во податоците за степенот на реализација на активностите во акциониот план, утврдивме дека од вкупно 312 активности реализирани се 186, во тек на реализација се 87 активности, не е отпочната реализација на 33 активности, додека за 6 активности одобрен е нов рок за реализација.

Неоспорувајќи ги преземените активности од страна на Царинската управа за почитување/исполнување на активностите во утврдената временска рамка во НПАА, како и реализацијата на стратешките приоритети, истакнуваме дека утврдената состојба на помали отстапувања е резултат на ограничени можности за спроведување на процесот на подобрување на постојната законска регулатива и надградба на административно оперативните капацитети, што влијае на одложување на примената и имплементацијата на законските решенија, како и на реализација на активностите за создавање услови за подобро функционирање на граничните премини.

2. Организација, надлежности, кадровска екипираност, обуки и финансирање на Царинската управа

2.1. Финансиски средства

Финансиските средства за управување, уредување и одржување на објектите на граничните премини за патен сообраќај се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија и од средствата доделени со заемот од Светска банка, Компензациони фондови на PHARE програмата и донации од ИПА фондовите.

Согласно член 49-г од Законот за Царинската управа средства за вршење на работите на управувањето, уредувањето и одржувањето се обезбедуваат врз основа на Годишна програма која ја донесува Владата на Република

Македонија, на предлог на министерот за финансии, утврден по претходно мислење од министерот за внатрешни работи.
Средствата обезбедени со наведената програма не ги задоволуваат целосно потребите за управување, уредување и одржување на објектите на граничните премини за патен сообраќај, што влијае на функционирањето на субјектите кои вршат активности на граничните премини.

Активностите за управување, уредување и одржување на објектите на граничните премини за патен сообраќај се предвидуваат со ***Годишната програма за управување, уредување и одржување на објектите на граничните премини за патен сообраќај.***
Во предлог програмата која се доставува како прилог на буџетското барање на Царинската управа се опфаќаат активности и потребни средства за нивна реализација како потреба на стручните служби на Царинската управа и потреби на Министерството за внатрешни работи, согледани преку контакти и консултации со нивните служби во текот на годината. Програмата се финансира од извори на средства обезбедени со Буџетот на Царинската управа. Динамиката на извршување на програмата зависи од создадените правни претпоставки, технички услови, како и од непредвидени промени во Буџетот на Царинската управа.

Со цел јакнење на институционалните и административните капацитети на граничните премини за патен сообраќај и постојано воведување и спроведување на повисоки стандарди во работењето, Царинската управа има обезбедено и средства доделени со заемот од Светска банка, компензациони фондови на PHARE програмата и донации од ИПА фондовите.

Со извршените истражувања ревизијата констатира дека нивото на обезбедените ***финансиски средства за донесување и реализација на мерки, политики и конкретни проекти за подобрување на условите за функционирање на граничните премини*** во последните години бележи тренд на намалуваме.

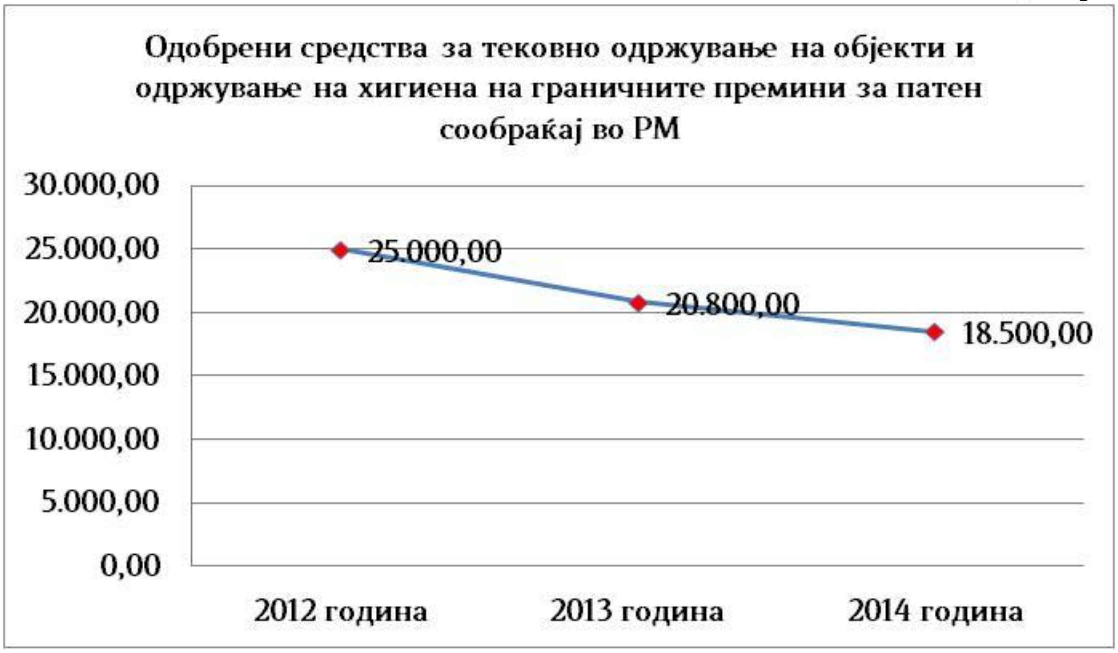
Прилог кон констатацијата е и фактот што во периодот 2012-2014 година од вкупно искажаните потреби за оваа намена во буџетските барања во износ од 391.625 илјади денари, одобрени се 63,94% или 250.404 илјади денари, прикажани во графиконот подолу.

во 000 денари

Од извршената анализа на доставените прашалници и податоците за висината на планирани и реализирани средства за управување, уредување и одржување на граничните премини за патен сообраќај, ревизијата констатира дека најголем дел од програмските активности на Царинската управа во периодот од трите години во главно се ориентирани кон поправки и тековно одржување, додека средства за градење, поставување, пренамена и реконструкција на објекти на граничните премини не се одобрени.

Понатаму, во рамките на одобрените средства со програмата континуирано се забележува од година во година намалување на средствата одобрени за тековно одржување и одржување на хигиената на граничните премини за патен сообраќај, прикажани во графиконот подолу.

во 000 денари



Од извршената анализа на законските и подзаконските прописи кои ја уредуваат оваа област, како и од сознанијата кои ги добивме со извршените интервјуа со одговорните лица во Царинската управа, ги утврдивме и следните состојби кои имаат влијание врз обезбедувањето на потребните финансиски средства и тоа:

- со донесување на Законот за изменување на Законот за Царинската управа („Службен весник на РМ“ бр.64/09) ***надоместоците*** кои се остваруваат од управувањето со граничните премини повеќе не се приход на Царинската управа односно истите се приход на Буџетот на Република Македонија. До денот на преземање на надлежностите над граничните премини за патен сообраќај од Царинската управа, овие надоместоци биле приход на Јавното претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор и се користеле за управување, уредување и одржување на граничните премини за патен сообраќај;
- со донесување на Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за висината на надоместоците за извршените услуги и почетната висина на закупнината на деловниот и рекламниот простор на граничните премини за патен сообраќај, дел од надоместоците кои се остварувале од управувањето со граничните премини се укинати, а дел од надоместоците им е намалена висината. Ваквата состојба придонесува за помал прилив на средства во Буџетот на РМ;
- со донесување на Законот за изменување и дополнување на Законот за користење и располагање со стварите на државните органи[6] извршена е измена во делот на утврдување на висината на месечната ***закупнина на недвижните ствари*** кои се предмет на закуп, односно истата се утврдува според проценетата вредност на недвижните ствари согласно Законот за процена. До денот на влегување во сила на наведениот закон (јануари 2013 година), почетната цена кај давањето на недвижните ствари во закуп беше утврдена во Правилникот за висината на надоместоците за извршените услуги и почетната висина на закупнината на деловниот и рекламниот простор на граничните премини за патен сообраќај[7] донесен од Министерство за финансии. Со донесување на наведената законска измена, се изврши и намалување на почетната цена за издавање под закуп на недвижните ствари (на пример пред 2013 година еден локал на ГП Табановце се издавал со почетна цена од 900 денари по м2, а сега со извршена проценка за истиот објект утврдена е почетната цена од 175 денари) и
- во согласност со Програмата за управување, уредување и одржување на објектите на граничните премини за патен сообраќај, Царинската управа

[6] Закон за користење и располагање со стварите на државните органи („Службен весник на РМ“ бр. број 8/2005, 150/2007, 35/11, 166/12, 137/13, 188/13 и 27/14”)

[7] Правилник за висината на надоместоците за извршените услуги и почетната висина на закупнината на деловниот и рекламниот простор на граничните премини за патен сообраќај (Службен весник на РМ број 114/2011)

има обврска да ги стави во функција одредените локации за ***издавање на рекламен простор*** и тоа на следниве гранични премини Блаце, Табановце, Деве Баир, Богородица, Ќафасан, Делчево, Ново Село, Дојран и Меџитлија. За оваа намена Царинската управа во текот на 2012 година има спроведено постапка и склучено договор за закуп на рекламен простор, по кој договор избраниот економски оператор поставил рекламни билборди на погоре наведените локации, а Царинската управа остварувала редовен приход од закупот на рекламниот простор. Во текот на 2013 година од страна на Управата за јавни приходи добиено е известување со кое Царинската управа се известува дека за избраниот економски оператор отворена е стечајна постапка, со што му е изречена забрана за управување и располагање со поставените билборди на граничните премини. Наведените локации на кои се поставени билбордите, се единствени локации за издавање на рекламен простор на граничните премини со кои располага Царинската управа и истите се утврдени по претходна постапка во соработка со МВР. До денот на вршење на ревизијата, се уште е во тек стечајната постапка, поради што не е извршено отстранување на поставените рекламни билборди, а со тоа е оневозможено Царинската управа да продолжи да ги користи сопствените локации и да остварува приходи по тој основ.

во 000 денари

Респектирајќи ги досегашните вложувања за подобрувања на условите за функционирање на граничните премини за патен сообраќај, а имајќи ги предвид сите погоре наведени состојби кои влијаат на намалување на средствата за реализација на активностите за управување, уредување и одржување на објектите на граничните премини за патен сообраќај, ревизијата констатира дека за обезбедување на дополнителни финансиски средства за непреченото функционирање на субјектите кои вршат активности на граничните премини,

постои потреба од изработка на сеопфатна анализа, со цел утврдување на реалните потреби, барањата, приоритетите за секој граничен премин одделно.

Оваа анализа би можела да се искористи во насока на давање на приоритети на оние гранични премини во РМ кои имаат потреба од реновирање, реконструкција и подобрување на квалитетот на услугите, решавање на определени проблеми со кои се соочуваат институциите, како и основа за планирање на средствата, согласно програмите за управување, уредување и одржување на објектите на граничните премини за патен сообраќај.

Во периодот на изготвување на Конечниот извештај, донесен е Правилник за изменување на Правилникот за видот и износот на царинските надоместоци за направени услуги во царинската постапка (Службен весник на РМ број 192 од 24.12.2014 година), со кој е предвиден нов надоместок кој ќе се наплатува на граничните премини.

2.2. Организација, надлежности, кадровска екипираност и обуки

Основа за извршување на законските обврски и надлежности на Царинската управа претставува соодветната организациона поставеност. Работите од делокругот на управување, уредување и одржување на објектите за патен сообраќај на граничните премини, ги врши Секторот за административни и технички работи преку Одделението за инвестиции и одржување и Одделението за управување со гранични премини. Во состав на Одделението за управување со гранични премини спаѓаат Службите за управување со граничните премини за царинарница Скопје, Куманово, Штип, Гевгелија и Битола.

Со извршениот увид во актите за систематизација и внатрешна организација на работните места во Царинската управа, заклучно со 31.12.2014 година, од аспект на кадровската екипираност за непречено функционирање на активностите за управување, уредување и одржување на објектите за патен сообраќај на граничните премини, ревизијата утврди дека од вкупно предвидените 27 работни места во Одделението за инвестиции и одржување пополнети се 52%, додека во Одделението за управување со граничните премини пополнети се 82% од вкупно предвидените работни места.

Од спроведените интервјуа со одговорните лица во Царинската управа и извршените анализи на доставените прашалници, утврдивме дека кадровската екипираност на овие одделенија овозможува непречено извршување на активностите за управување, уредување и одржување на објектите за патен сообраќај на граничните премини.

Покрај кадровската екипираност, за ефикасно извршување на надлежностите на Царинската управа во однос на управувањето со граничните премини за патен сообраќај и подобрување на условите за нивно функционирање, потребно е и стручно оспособување и усовршување на лицата надлежни за наведената област. Во таа насока изработена е Стратегија за обуки и стручно усовршување на царинските службеници 2013 – 2015 година со која се утврдени приоритетите,

целите, активностите, придобивките, улогите и одговорностите на учесниците во процесот на обуки. Врз основа на оваа стратегија донесени се Годишни планови за обука за 2013 и 2014 година. Со извршениот увид во Годишните планови утврдивме дека од вкупно предвидените 45 обуки за 2013 година реализирани се 84%, додека за 2014 година (заклучно со 30.09.) реализирани се 63% од предвидените обуки. Покрај обуките предвидени со Годишните планови, царинските службеници учествуваат и на обуки надвор од Царинската управа, организирани од домашни и странски институции. Наведените активности придонесуваат за развој на одржлив и стабилен систем на обука кој ќе придонесе за развивање на култура на постојано учење на вработените.

3. **Материјално- технички услови, опрема и просторно сместување на граничните премини за патен сообраќај**

Непреченото и нормалното работење на институциите кои извршуваат активности на граничните премини за патен сообраќај зависи и од нивното обезбедување со материјално - технички ресурси, опрема и просторно сместување.
Со извршената ревизија утврдивме дека Царинската управа има преземено активности (проекти, инвестиции) за подобрување на условите на граничните премини за патен сообраќај, при тоа утврдивме и дека дел од нив не располагаат со соодветни материјално - технички услови, опрема и просторно сместување на граничните премини за патен сообраќај.
Во врска со имотот кој се наоѓа на подрачјата на граничните премини за патен сообраќај (земјиште и објекти) а кој е даден на користење на Царинската управа ревизијата утврди дека за најголемиот дел од имотот се регулирани имотно - правните односи, а останатите се предмет на еден континуиран и долготраен процес на решавање на имотно - правните односи.

3.1. Имајќи го во предвид наведеното во точка 1.1. од Ревизорските наоди, кое се однесува на отсуството на законската обврска Царинската управа да донесе акти со кој детално и прецизно ќе се утврдат материјално - техничките услови, опремата и просторното сместување на граничните премини за патен сообраќај, ревизијата укажува на можноста од субјективна проценка при утврдување на потребните услови за функционирање на граничните премини за патен сообраќај. Истакнуваме дека, доколку постојат утврдени минимални стандарди, обезбедувањето на условите за функционирањето на граничните премини ќе биде на повисоко ниво, односно ќе се добие реална слика за фактичката состојба на материјално - техничките услови, опремата и просторното сместување на граничните премини за патен сообраќај.

3.2. Со цел да утврдиме дали за функционирање на институциите кои извршуваат активности на граничните премини за патен сообраќај се обезбедени соодветни материјално технички средства, опрема и просторно сместување, ревизијата изврши посета, спроведе интервјуа и достави прашалници до одговорните лица за дел од граничните премини во Царинската управа и на Полициските станици за гранични проверки на граничните премини и тоа за: Богородица, Ново село, Дојран, Меџитлија и Стење.

Со извршената анализа на добиените одговори од доставените прашалници како и со извршените интервјуа со одговорните лица на граничните премини за патен сообраќај (Царинска управа и МВР) кои беа опфатени со ревизијата, дојдовме до сознание дека и покрај многубројните спроведени инвестиции, сепак дел од граничните премини за патен сообраќај не располагаат со соодветни материјално - техничките услови, опремата и просторното сместување на граничните премини за патен сообраќај (информатички водови и мрежно поврзување, агрегати за електрична енергија, соодветна вертикална и хоризонтална сигнализација, системи за ладење на контролни кабини, застарен возен парк, помошни простории – магацини, санитарни јазли, паркинг простор за службени моторни возила и друго). Прилог број 2.

Во услови на отсуство на законска обврска, а со цел да се овозможи безбедно, непречено и економично извршување на работите на граничните премини за патен сообраќај, Царинската управа има изготвено интерен акт Упатство во кое детално се утврдени потребните минимални стандарди за материјално – техничките средства, опремата и просторното сместување според категоризацијата на граничните премини. Донесувањето на наведениот акт е во процедура, а имплементацијата на истото ќе се одвива сукцесивно, во согласност со обезбедените средства во Буџетот на Царинската управа.

3.3. Со Одлука за преземање на недвижниот имот на граничните премини за патен сообраќај донесена од Владата на РМ, Царинската управа од Јавното претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор на Република Македонија го презема целокупниот недвижен имот на граничните премини за патен сообраќај. Оттука неминовно се наметнува и потребата Царинската управа да презема мерки и активности за регулирање на правото на користење на недвижниот имот во подрачјето на граничните премини за патен сообраќај кое ги опфаќа земјиштето, објектите во кои се сместени Царинската управа и останатите институции кои вршат активности на граничните премини, како и останатите објекти во кои се сместени одредени служби кои го олеснуваат функционирањето на граничните премини (пошта, шпедиција).

Со извршениот увид во расположливата документација/евиденција на имотот со кој располага Царинската управа за граничните премини за патен сообраќај, како и од добиените одговори на прашалникот и спроведените интервјуа со одговорните лица, ревизијата ги утврди следните состојби:

- на граничните премини Табановце, Блаце, Делчево, Свети Наум, Блато и Стење во целост се регулирани имотно - правните односи за објектите и земјиштето на подрачјето на граничниот премин;
- имотно - правните односи за земјиштето на граничните премини Деве Баир, Меџитлија, Ново Село и Богородица се регулирани во целост;
- за граничните премини Дојран и Ќафасан во тек се постапки за регулирање на имотно – правните односи за земјиштето кое се наоѓа на подрачјето на граничниот премин;
- на подрачјето на граничните премини Пелинце и Јажинце, постојат катастарски парцели кои не се во сопственост на РМ, меѓутоа досега не се иницирани постапки за нивно регулирање, бидејќи за двата гранични премини планирано е и се водат преговори за дислоцирање на граничните служби: царина, полиција, фитосанитарни, ветеринарни и други служби и нивно сместување во заеднички објекти со истите служби на соседните држави Република Србија и Република Косово;
- на подрачјата на граничните премини на Деве Баир, Меџитлија, Делчево, Ново Село, Богородица и Дојран карактеристично е дека постојат објекти од тврда градба кои не се во сопственост на РМ, односно истите се сопственост на физички и приватни лица. Имајќи ги во предвид обемот на протокот на стоки и патници на секој граничен премин поодделно, како причини кои се наведуваат поради кои се уште постојат ваквите објекти е дека овие објекти не го попречуваат секојдневното функционирање на граничниот премин, односно во нив функционираат одредени служби кои го олеснуваат функционирањето на граничните премини (пошта, шпедиција). Преземањето на наведените објекти од Царинската управа не е од примарен интерес, бидејќи за нивното преземање меѓу другото потребно е да биде донесен нов урбанистички план и архитектонско - урбанистички проект со кои на нивното место би се предвиделе нови содржини од јавен интерес за РМ, а потоа за евентуалната експропријација на овие објекти би биле потребни значителни финансиски средства од Буџетот на РМ.

Од наведената состојба може да се заклучи дека за најголемиот дел од имотот се регулирани имотно - правните односи, а останатите се предмет на еден континуиран и долготраен процес на решавање на имотно - правните односи кој зависи од многу фактори. Меѓутоа и покрај тоа, Царинската управа во согласност со постојните и идните урбанистички планови планира инвестициски вложувања во насока на осовременување, проширување или реконструкција на граничните премини и во врска со ова ги решава и имотно - правните односи за потребните катастарски парцели или објекти.

4. Комуникација, координација и соработка помеѓу учесниците во функционирањето на граничните премини во РМ

Навременото и квалитетно извршување на сите активностите кои се одвиваат на граничните премини за патен сообраќај во голема мера зависи и од активната соработка и координација на сите институции инволвирани во функционирање на граничните премини за патен сообраќај. Ревизијата утврди дека воспоставена е добра комуникација, координација и соработка помеѓу Царинската управа и надлежните институции, во однос на функционирањето на граничните премини за патен сообраќај.

Активностите за нормално функционирање на граничните премини за патен сообраќај претставуваат низа заеднички меѓусебно поврзани активности, при што голем број на активности што се во надлежност на Царинската управа во исто време имаат допирни точки со надлежностите на другите институции.

Со цел остварување на успешна соработка во извршувањето на законските надлежности на институциите кои извршуваат активности на граничните премини за патен сообраќај, воспоставена е пракса Царинската управа со надлежните институции да склучува договори/меморандуми за соработка.

Заради добивање на дополнителни информации за начинот на функционирање на останатите институции кои извршуваат активности на граничните премини беа доставени прашалници и тоа до: Министерство за внатрешни работи, Агенција за храна и ветеринарство, Државен инспекторат за земјоделие, Фитосанитарна управа - Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство и Државен инспекторат за транспорт - Министерство за транспорт и врски.

Со извршениот увид во склучените меморандуми/договори за соработка како и од информациите добиени од доставените прашалници, ревизијата ги утврди следните состојби:

- со сите горенаведени институции склучени се меморандуми/договори за соработка, со кои се пропишани постапките за соработка помеѓу договорните страни. Од добиените одговори од прашалниците ревизијата утврди дека со склучувањето на меморандумите воспоставен е начин на информирање и комуницирање кое овозможува непречено функционирање на институциите кои извршуваат активности на граничните премини;
- не е добиен одговор по доставениот прашалник до Фитосанитарната управа,
- Агенцијата за управување со одземен имот не постапува согласно своите законски надлежности уредени со Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка, односно не се преземаат мерки и активности за преземање на одземените стоки во царинска постапка. Стоките и понатаму се наоѓаат во магацините со кои располага Царинската управа и магацини и простори на јавни царински складишта со кои Царинската управа нема склучено договори за безбедно чување. Како резултат на таквото незаконско

работење на Агенцијата, стоките сместени во магацините во континуитет губат од својата вредност. Согласно евиденцијата на Царинската управа во магацините со години лежат одземени стоки во вкупна вредност од околу 210.657 илјади денари со што се создаваат дополнителни проблеми во врска со плаќањето на надоместоците за чување на стоката во јавните царински складишта.

Горенаведените состојби укажуваат дека воспоставена е добра комуникација, координација и соработка помеѓу Царинската управа и надлежните институции, во однос на функционирањето на граничните премини за патен сообраќај, со исклучок на Агенцијата за управување со одземен имот,

5. Мерки и активности за подобрување на условите за функционирање на граничните премини за патен сообраќај во Република Македонија

Ревизијата утврди дека Царинската управа континуирано презема мерки и активности за подобрување на условите за функционирање на граничните премини за патен сообраќај и тоа:

Реконструкција и модернизација на граничните премини за патен сообраќај во РМ

- извршена е реконструкција на управната зграда со придружни објекти на граничниот премин Богородица - реализиран во рамките на Проектот за Развој на граничната инфраструктура помеѓу Република Македонија и Република Грција - BORDER IN, (ИПА Програма за прекугранична соработка „Грција – Република Македонија 2007-2013“ кофинасиран од Европската Унија и националните фондови на државите учеснички);
- реализиран е Проект за „Подобрување и модернизација на граничен премин Блаце за лесни возила, автобуси и пешаци“ – реализиран во рамките на Вториот проект за олеснување на трговијата и транспортот во Југоисточна Европа (ТТФСЕ II) финансиран од Светска банка и
- извршени се изведба на пречистителна станица на граничен премин Блаце, реконструкција на санитарни јазли на граничните премини Табановце, Богородица, Деве Баир и Ќафасан и реконструкција на асфалтни површини на гранични премини Блато, Ќафасан и Деве Баир, финансирани со средствата одобрени со Програмата за управување, уредување и одржување на објектите на граничните премини за патен сообраќај.

Со превземените мерки за реконструкција и модернизација на граничните премини се овозможи олеснување на движењето на стоките преку отстранување на тесни грла во инфраструктурата на граничните премини, подобрување на квалитетот и ефикасноста на патните услуги, подобрување на деловното окружување преку вложување во сообраќајната инфраструктура и зголемување на регионалната соработка, забрзување на протокот на возила и патници, како и

поквалитетна работа и услуги на државните органи надлежни за граничното работење.

Имплементација на софтверски апликации за забрзување и олеснување на царинските постапки

- со воведувањето на **Едношалтерскиот систем за дозволи за увоз, извоз и транзит на стоки и тарифни квоти (EXIM)** кој започнал да се применува од ноември 2008 година на економските оператори им се овозможи електронско поднесување на барањата и добивање на дозволите за увоз, извоз и транзит на стока, електронска обработка на дозволите и распределба на царинските квоти, како и електронска евиденција на меѓународниот превоз на стоки и патници, согласно надлежностите на сите институции кои извршуваат активности на граничните премини.
  Пред воведувањето на EXIM, надлежните органи оваа постапка целосно ја спроведувале во хартиена форма и за истата не располагале со електронска евиденција. Истовремено, за голем број на дозволи, економските оператори од територијата на цела РМ, барањата ги поднесувале во централните архивски канцеларии на надлежните институции во Скопје, за што се издвојувале значителни ресурси (финансиски, временски и човечки). Со имплементацијата на EXIM-от се овозможува достапност на услугата 24 часа, 7 дена во неделата, заштеда на време и трошоци за економските оператори поради електронското поднесување на барањата, зголемување на ефикасноста на процесот за издавање ан дозволите, стандардизирани и хармонизирани податоци во барањата кои во иднина ќе овозможат посеопфатна размена на податоците, електронско следење на искористеноста на дозволите и електронско поднесување на барања и транспарентна електронска распределба на тарифните квоти и
- од март 2014 година ставен е во употреба **нов компјутеризиран транзитен систем (НКТС)**. Со имплементација на системот се овозможува размена на податоци помеѓу Царинската управа и економските оператори, преку електронско поврзување од било која точка во државата. Поднесувањето на електронска транзитна декларација се врши преку интернет страната на Царинската управа за сите оператори со мал обем на транзитни операции. За операторите со поголем обем овозможено е поврзување преку сопствено софтверско решение.
  Со примена на НКТС на национално ниво значително се намалува времето и трошоците за завршување на транзитната постапка, особено на граничните премини, бидејќи хартиената се заменува со електронска транзитна декларација (порака). НКТС ќе овозможи полесно и побрзо движење на стоката и поедноставување на царинските формалности, зголемување на ефикасноста и ефективноста на транзитните постапки, унапредување на системите за превенција и откривање на измами, зголемување на безбедноста при спроведувањето на транзитните операции, намалување на

трошоците и доцнењата предизвикани од употреба на декларации во хартиена форма, намалување на бројот на формалности и времето на чекање, како и ќе се зголеми транспарентноста и ефикасноста и квалитетот на услугите.

Други мерки и активности за подобрување на условите за функционирање на граничните премини за патен сообраќај во РМ

- Во април 2009 година започна втората фаза од проектот Регулаторна гилотина која содржи мерки кои се однесуваат на континуирано присуство на инспекциските органи на сите гранични премини, зголемување на административните капацитети на Царинската управа, намалување на документацијата, намалување на надоместоците, елиминирање на непотребните процедури, електронско поврзување со другите надлежни институции, соодветни законски измени и други мерки кои овозможуваат полесен проток на стока;
- Царинска управа има обезбедено услови за стоково царинење на најмалку по еден граничен премин кон секоја од соседните држави. Со можноста од гранично царинење максимално се забрзува и поевтинува царинската постапка бидејќи царинењето се спроведува со едно застанување, без трошоци за престој во царинските терминали, со помалку документи и со подолго работно време на граничните царински испостави во споредба со работното време на внатрешните царински испостави и
- Со цел создавање на услови за олеснување и забрзување на движењето на жива стока, стока во свежа состојба, ADR (опасни материи) и празни камиони на граничните премини Табановце и Богородица, Министерството за финансии, Царинска управа и Министерството за внатрешни работи, Биро за јавна безбедност имаат потпишано Протокол со кој се уредува постапката за побрз проток на наведените стоки и празните возила. Согласно Протоколот, при излез од Република Македонија, секој ден, во периодот од 21:00 до 01:00 часот, се определува слободен коридор за приоритетно движење на жива стока, стока во свежа состојба, ADR (опасни материи) и празни камиони на граничните премини Табановце и Богородица. При влез во Република Македонија, раководителите на смена на полициските станици и царинските испостави на граничните премини се должни да обезбедат услови за приоритетно движење од граничната линија до царинскиот терминал и приоритетно спроведување на царинската постапка на возилата со жива стока, стока во свежа состојба, ADR (опасни материи), како и на празните возила.

Ревизорски заклучок

Со ревизијата утврдивме дека преземените политики, мерки и активности во насока на подобрување на организацијата на работата на постојните надлежности и уредување на извршувањето на новите надлежности во областа на управувањето со објектите на граничните премини за патен сообраќај, учество во хармонизацијата на националното законодавство со законодавството на ЕУ, унапредување на административните постапки со интерни процедури за постапување, унапредување и уредување на безбедноста на имотот и вработените и комуникацијата, регулирање на сопственоста на објектите и земјиштето со кои располага, подобрување на законската рамка за сите видови на царински постапки, унапредување/надградба на софтверските решенија со кои се забрзуваат царинските постапки, соработка врз основа на склучени меѓународни договори, како и подобрување на инфраструктурата за спроведување на царинските постапки, придонесуваат за подобрување на условите за извршување на активностите на граничните премини.
Постигнат е значителен напредок во оваа област, но постојат одредени области во кои треба да се преземат дополнителни активности за управување, уредување и одржување на објектите на граничните премини за патен сообраќај, со цел непречено функционирање на граничните премини во РМ.

Препораки

Со цел да даде придонес во функција на подобрување и унапредување на состојбите утврдени кај ризичните подрачја претставени во овој извештај, ревизијата ги дава следните препораки:

1. Царинската управа да продолжи со отпочнатите активности за донесување на Уредбата за минималните стандарди за материјално – техничките средства, опрема и просторно сместување, според категоризацијата на граничните премини.

2. Надлежните органи во Царинската управа да продолжат со отпочнатите мерки и активности заради навремено спроведување на барањата утврдените во стратешките документи, со цел остварување на мисијата и визијата за реализација на утврдените цели преку кои ќе се остварат и определените стратешки приоритети.

3. Од аспект на можностите за обезбедување услови за подобрување на состојбата при креирање, донесување и реализација на мерки, политики и конкретни проекти за подобрување на условите за функционирање на граничните премини за патен сообраќај, потребно е одговорните лица во

Царинската управа активностите да ги насочуваат кон континуирано обезбедување на средства за градење, поставување, пренамена и реконструкција на објекти на граничните премини, како и за кон поправки и тековно одржување на истите.

4. Одговорните лица во Царинската управа во соработка со Министерството за внатрешни работи да преземат активности за натамошно подобрување на целокупната состојба на граничните премини во однос на неговата материјално - техничка опременост. Преку анализа и одредување на приоритети одобрените буџетски средства да се користат на таков начин со што би се постигнала подобра опременост, со цел подобрување на условите за функционирање на граничните премини.

5. Одговорните лица во Царинската управа во соработка со надлежните институции да продолжат со отпочнатите активности/постапки за запишување на правата на недвижностите на граничните премини за патен сообраќај.

6. Заради обезбедување на координација и соодветна соработка помеѓу Царинската управа и институциите кои извршуваат активности на граничните премини за патен сообраќај потребно е Царинската управа во соработка со надлежните институции да преземе мерки за дислокација/преземање на одземените стоки од страна на Агенцијата за управување со одземен имот.