ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

“ПРОГРАМА ЗА ПРЕКУГРАНИЧНА СОРАБОТКА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА - РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА 2014 – 2020”

02 2019 46 03

Скопје, октомври, 2019 година

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 13-529/3
Датум: 03.10.2019

РЕЗИМЕ

Ревизијата на успешност на тема ”Интеррег - ИПА Програма за прекугранична соработка Р. Бугарија - Р. Македонија 2014-2020 година” извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2018 и 2019 година е пилот ревизија во рамките на твининг договорот помеѓу Државниот завод за ревизија и ВРИ на Република Бугарија и Република Хрватска, финансирани од средствата на Европската Унија.

Со ревизијата е опфатен периодот од 2015 до 2018 година, а дадени се состојби кои се случиле и претходно и последователно.

Со ревизијата беа опфатени органите/телата формирани од страна на Република Северна Македонија, а кои учествуваат во управувањето и контролата на програмата и тоа: Министерството за локална самоуправа, подрачната единица на Заедничкиот секретаријат во Струмица и независните оценувачи.

Во опфатот на ревизијата, вклучени се областите поврзани со: системот на управување и контрола, изборот на проекти и мониторинг системот за следење на степенот на реализација на програмата. Извршена е анализа и оценка на условите во кои функционира и се спроведува програмата, квалитетот на избраните проекти и нивната реализација, а во насока на остварување на целите на програмата.

Верификацијата на трошоците за проектите не се опфатени со ревизијата од причина што истите се ревидираат од страна на Ревизорско тело при Владата на Р.С. Македонија, за ревизија на инструментите за претпристапна помош.

Основното прашање на ревизијата е “Дали управувањето со Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Р. Бугарија - Р. Македонија 2014-2020 година е ефективно”?

За да се одговори на основното ревизорско прашање, определени се следните специфични прашања:

- Дали се создадени доволно услови за функционирање и исполнување на Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Р. Бугарија - Р. Македонија 2014-2020 година?
- Дали процесот на селекција/евалуација овозможува избор на квалитетни/соодветни проекти кој ќе обезбеди остварување на специфичните

цели по приоритетните оски?

- Дали е ефективен системот за следење на реализацијата на програмата?

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниов заклучок:

Структурната поставеност на органите, квалитетот на избраните проекти, транспарентноста на процесот и воспоставениот мониторинг обезбедуваат ефективно управување со Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Р. Бугарија – Р. Македонија 2014-2020 година.

Дефинираната рамка на управување со програмата заснована врз принципите на заедничко управување, структурната поставеност на органите од македонска страна, јасната и прецизно дефинирана распределба на надлежностите, кадровската екипираност, електронско следење, управување и одобрување на оперативните активности обезбедуваат доволно услови за функционирање, координација и имплементација на програмата.

Стратегијата за комуникација, веб-страница, информативните кампањи и другите средства кои се користат за информирање овозможуваат навременост, точност, достапност на информациите до потенцијалните корисници. Изборот на оценувачи по однапред дефинирани критериуми обезбедува професионално и објективно оценување на предлог проектите, а изборот на проекти врз однапред воспоставени критериуми дава еднаков и транспарентен третман и избор на квалитетни проекти кои обезбедуваат остварување на специфичните цели на програмата .

Воспоставениот мониторинг на проектите и програмата, годишните извештаи, оценката од страна на надворешни експерти, посетите на лице место, обезбедуваат услови за ефективно следење на степенот на реализација на проектите и програмата, а со тоа и остварување на целите на програмата. **Со првиот повик на програмата финансирани се 48 проекти во вредност од 10.336.443 евра и истите имаат висок степен на реализација од 95.8%.**

Со цел да се зголеми ефективноста на управувањето со програмата потребни се дополнителни активности во делот на воспоставување соодветна и конзистентна политика за управување со човечките ресурси, оптимално искористување на расположливите кадровски ресурси на министерството во чии рамки е структуриран Националниот орган и зајакнување на административниот капацитет на подрачната единица во Струмица со ангажирање на експерт за инвестициони работи. Потребно е да се изготват интерни процедури за избор и назначување на надворешните оценувачи и за движење на документацијата, архивирање, со цел да се обезбеди целосност и достапност на документите. Исто така, потребно е да се иницираат активности во поглед на правилна распределба на апликациите помеѓу

надворешните оценувачи согласно нивната специјалност и подобрување на одредени критериуми од аспект на нивната јасност, мерливост и прецизност.

Од страна на МЛС не се доставени забелешки по Нацрт Извештајот на овластениот државен ревизор бр. 13-529/2 од 26.08.2019 година.

ВОВЕД

1. Основ и причини за извршување на ревизијата

Согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2018 и 2019 година[1] планирана е ревизија на успешност "Програмата за прекугранична соработка Република Македонија - Република Бугарија".

Ревизијата е планирана како пилот ревизија на успешност, со цел реализирање на активностите утврдени со твининг договорот помеѓу Државниот завод за ревизија и Врховните ревизорски институции на Република Бугарија и Република Хрватска, финансирани од средствата на Европската Унија.

Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Република Бугарија - Република Македонија 2014-2020 година[2] е изготвена во рамките на европската стратегија за интелигентен, одржлив и инклузивен раст и соодветните регионални стратегиски документи.

Стратегијата Европа 2020 е заедничка за европските институции, земјите членки и социјалните партнери и има за цел преземање на неопходните активности за постигнување на целите на Европа 2020. Оваа стратегија на ЕУ содржи три комплементарни приоритети:

- Интелигентен раст: развивање на економијата која е базирана на знаењето и иновациите;
- Одржлив раст: поддршка на економијата која ги усвојува ресурсите поефективно и која е по еколошка и по конкурентна и
- Инклузивен раст: поддршка на економијата со висока вработеност, која обезбедува социјално и територијално зближување.

Утврдените цели во стратегијата бараат усогласени активности меѓу државата и ЕУ, односно усогласување со погоре наведените национални и европски активности преку искористување на сите видови постоечки политики и инструменти.

[1] http://www.dzr.mk/Uploads/IZMENA_DOPOLNUVANJE_GP_2018.pdf
http://www.dzr.mk/Uploads/GODISNA_PROGRAMA_ZA_RABOTA_NA_DZR_2019.pdf
[2] http://www.ipa-cbc-007.eu/sites/ipacbc-bgmk-105.gateway.bg/files/annex_com_decision_c2017_5820_cbc_programme_bg-fyrom_18082017.pdf

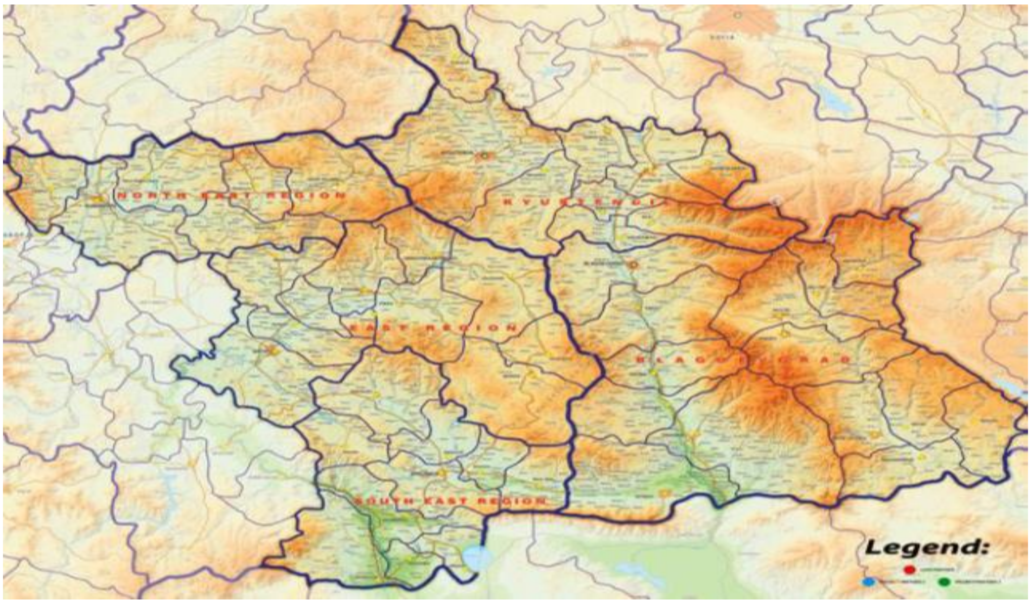
Програмата треба да го следи стремежот на Европската кохезиона политика и во поголем степен да биде насочена кон остварување на резултатите. Во таа насока, а и во однос на искористеноста на средствата која е на највисоко ниво во однос на останатите програми за преку гранична соработка, ДЗР одлучи да спроведе ревизија на успешност на Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Република Бугарија - Република Македонија 2014-2020 година.

2. Предмет на ревизија

2.1. Општи податоци за Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Република Бугарија - Република Македонија 2014-2020 година

Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Република Бугарија - Република Македонија 2014-2020 година е европска програма за соработка, чија што основна цел е зајакнување на прекуграничната соработка помеѓу народите и институциите од регионот, соработка во полето на заедничките предизвици и развој на неискористениот потенцијал.

Програмата ги опфаќа регионите на ниво НУТС III и тоа: 2 региона во Бугарија и 3 региони во Македонија. Во Бугарија се областите: Благоевград и Ќустендил, а во Македонија: Североисточниот, Источниот и Југоисточниот плански регион.



Согласно Регулативата за ИПА II, со Програмата се опфатени три тематски приоритети и тоа:

- Заштита на животната средина и поддршка за приспособување кон климатските промени, спречување и управување со ризици;
- Поттикнување на развојот на туризмот и културното и природното наследство;

- Подобрување на конкурентноста, бизнис средината и развојот на малите и средните претпријатија, трговијата и инвестициите.

Избраните тематски приоритети се структурирани во три Приоритетни оски (ПО), кои ги рефлектираат потребите и предизвиците, дефинирани со анализа на состојбата во географскиот регион од програмата:

- Приоритетна оска 1 - Животна средина;
- Приоритетна оска 2 - Туризам;
- Приоритетна оска 3 - Конкурентност;
- Приоритетна оска 4 - Техничка помош.

Приоритетната оска 1 Животна средина е планирана за заштита на животната средина, ублажување на климатските промени, превенција и управување со ризиците. Двете земји се соочуваат со слични проблеми поради што е идентификувана потребата за зачувување на биолошката разновидност, одржливо искористување на природните ресурси и ублажување на последиците од непогодите.

Приоритетната оска 2 Туризам е насочена кон промовирање на културата преку културни настани, заеднички туризам и заеднички средби на луѓето, за кои и двете земји сметаат дека се клучни за заштита на природното и културно наследство на пограничниот регион и подобрување на меѓусебните односи.

Приоритетната оска 3 Конкурентност е од витално значење за интензивирање на прекуграничните деловни контакти и соработка. Постои јасна потреба за зголемување на конкурентноста на малите и средни претпријатија и нивниот пристап до нови пазари. Потребни се заеднички активности за промовирање на претприемништвото, соработката, размената на идеи, вештини и поттикнување на создавање на нови фирми. Инвестициите треба да бидат во насока на проширување на деловните капацитети, иновации, трансфер на знаења и обезбедување на подобра компатибилност на образовниот систем со барањата на пазарот, со што би се создале нови работни места, би се подржале иницијативите на младите, ранливите групи и тренинг обуките.

Приоритетната оска 4 Техничка помош е насочена кон максимално зголемување на ефективноста и ефикасноста на управување и имплементација на програмата.

Програмата дава можност на партнерите од двете земји (општини, организации за поддршка на бизнисот, образовни, научни и културни институции, невладини организации итн.) да аплицираат со заеднички проекти, кои треба да целат кон една од приоритетните оски и специфични цели во рамките на програмата:

Приоритетна оска 1: Животна средина

Специфична цел 1.1: Заштита на животната средина и одрживо искористување на заедничките природни ресурси во регионот на прекуграничната соработка (ПГС);

Специфична цел 1.2: Спречување на ризикот и ублажување на последиците од природните и предизвикани од човекот опасности и непогоди во географскиот регион на ПГС.

Приоритетна оска 2: Туризам

Специфична цел 2.1: Зголемување на туристичкиот потенцијал во регионот преку подобра заштита и одрживо користење на природното и културното наследство;

Специфична цел 2.2: Подобрување на конкурентноста на туристичката понуда на регионот на ПГС;

Специфична цел 2.3: Поттикнување на соработка помеѓу партиципиентите од регионот во сферата на одржлив туризам.

Приоритетна оска 3: Конкурентност

Специфична цел 3.1: Подобрување на конкурентноста на регионалните бизниси.

Приоритетна оска 4: Техничка помош

Специфична цел 4.1.: Максимално зголемување на ефективноста и ефикасноста на управување и имплементација на програмата на ИПА за ПГС Р. Бугарија – Р. Македонија 2014-2020 г.

2.2. Финансирање на програмата

Вкупниот буџет на програмата е 19.461.687 евра, со учество на ЕУ во износ од 16.542.434 евра. Распределените финансиски средства за тематски цели се одраз на:

- Предлозите на соодветните партнери во текот на консултациите;
- Искуството од програмскиот период 2007-2013 година, посебно во однос на подготвителните чекори за клучните проекти и продолжување на напорите во перспективните области на политиката, но исто така имајќи го во предвид капацитетот на главните инволвирани страни во одредени тематски области;
- Очекуваните финансиски средства за дејностите што се предвидени за секоја приоритетна оска.

Финансиските средства од ЕУ се распределени по приоритени оски и тоа:

- приоритетната оска 1 во износ на 5.789.852 евра (35%),
- приоритетна оска 2 во износ од 6.616.974 евра (40%),
- приоритетната оска 3 во износ од 2.481.365 евра (15%)
- за приоритетната оска 4 во износ од 1.654.243 евра, или (10%) од буџетот на програмата.

2.3. Организациона поставеност за управување и контрола на програмата

Двете страни-партнери запознаени со основниот концепт на ИПА ПГС, кој што во целост го претставува начелото „заедничка придобивка", го уважуваат фактот дека програмата треба да се остварува врз основа на единствен збир правила на двете страни од границата што треба да обезбеди услови за воспоставување на рамноправно и балансирано програмирање и структури за донесување одлуки меѓу Република Бугарија, како земја-членка и Република Северна Македонија, како земја-кандидат. Врз основа на овие заеднички ставови, програмата ИПА ПГС се спроведува со примена на принципот на заедничко управување. Аналогно на ова, земјите членки и Комисијата се одговорни за управувањето и контролата на програмата согласно нивните одговорности предвидени во ЕУ Регулативата (бр.966/2012 и 1268/2012)[3].

Согласно барањата на ЕУ регулативата[4] организационата структура на системот на управување со програмата е составена од: Управувачки орган (УО), Национален орган (НО), Орган за сертификација (СА), Орган за ревизија, Заеднички комитет за следење (ЗКМ), Заеднички секретаријат (ЗС).

Согласно одредбите од ЕУ регулативата[5], Управувачкиот орган, Органот за сертификација и Ревизорското тело се назначени со Одлука бр. 156 од 21 Март 2014 година од Советот на министри на Република Бугарија[6].

Управувачки орган е Генералниот директорат "Управување на територијалната соработка" - Министерството за локален развој и јавни работи на Р. Бугарија, кој е одговорен за управување со оперативната програма во согласност со принципите на сигурно финансиско управување[7].

Органот за сертификација е Директоратот "Национален фонд" при Министерството за финансии на Р. Бугарија, кој е одговорен за добивање на средства од Европската комисија за програмите ИПА ПГС на надворешните граници од ЕУ за периодот 2014-2020, во согласност со одредбите од ЕУ Регулативата[8].

---

[3] https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/regulation-financial-rules-general-budget-eu-20121025_en.pdf
https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/regulation-application-rules-general-budget-20121231_en.pdf
[4] чл. 8(4) од Регулативата (ЕУ) № 1299/2013)
[5] член 36 (2) од Регулативата (ЕУ) бр. 447/2014
[6] http://www.ipa-cbc-007.eu/sites/ipacbc-bgmk-105.gateway.bg/files/bg-mk_2014_air_2014-2015_jmc_approved.pdf
[7] Чл.125 од Регулативата ЕУ бр.1303/2013 и чл.23(1), (2), (4) од ЕУ бр.1299/2013
[8] Чл.123(2) од ЕУ бр.1303/2013

Ревизорското тело е извршната агенција “Ревизија на средствата од ЕУ” при министерот за финансии на Р. Бугарија, која обезбедува спроведување на ревизии за правилно функционирање на системот за управување и контрола и на соодветен образец на активности врз база на пријавените трошоци, согласно одредбите од ЕУ Регулативата[9].

Во согласност со ЕУ Регулативата[10], Ревизорско тело добива помош од Група ревизори, вклучувајќи претставници од двете држави, односно од Извршната агенција „Ревизија на средствата од ЕУ“ при министерот за финансии на Р. Бугарија и Ревизорското тело при Владата на Р. С. Македонија, за ревизија на инструментите за претпристапна помош.

Заедничкиот комитет за мониторинг претставува структура на билатералната соработка, без својство на правно лице, со стратешка улога во донесување на одлуки при спроведувањето на ИПА ПГС БГ- МК. ЗКМ е составен од претставници од Р. Бугарија и Р. С. Македонија, почитувајќи ги принципите на партнерство и застапеност[11]. Делегациите од двете земји вклучуваат членови со право на глас и членови кои имаат советодавна улога, номинирани од органи на локално, регионално и национално ниво[12].

Заедничкиот секретаријат има двојна функција[13], да го поддржува УО/НО и ЗКМ во извршувањето на нивните функции. Заедничкиот секретаријат учествува во сите фази од програмскиот циклус од повикот за предлози, евалуација, склучување на договори со одобрените проекти, мониторинг и контрола на реализацијата на договорите. Главната канцеларија на ЗС во рамките на програмата е основана во Ќустендил, со подрачна единица во Струмица. Заедничкиот секретаријат е составен од раководител, службеник за комуникации и четири експерти во главната канцеларија избрани од Управувачкиот орган и два експерти во подрачната единица, избрани од страна на Националниот орган (НО).

Аналогно на УО, надлежен орган за координација на Програмата за ПГС ИПА Р. Бугарија - Р. Македонија 2014 – 2020 година, во Република Македонија е Националниот орган (НО), структуриран во рамките на Министерството за локална самоуправа. Министерството како национален орган соработува во заедничкото програмирање, управување и спроведување на програмата и обезбедува помош на Управувачкиот орган, Органот за сертификација и Ревизорското тело во нивните должности.

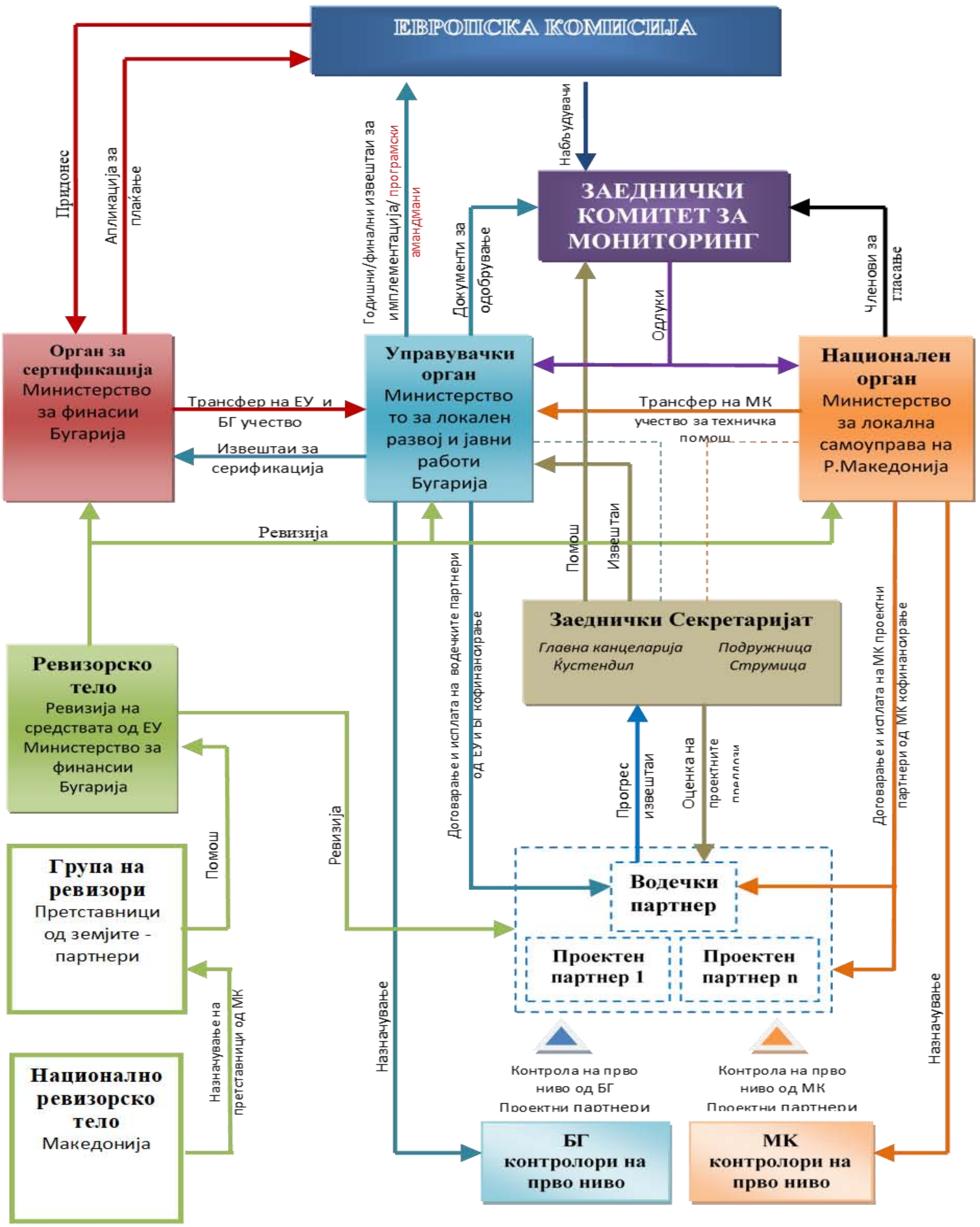
[9] чл.123(4) од ЕУ Регулативата бр.1303/2013
[10] член 52 (d) од Регулативата (ЕУ) № 447/214
[11] Член 2 Rules of procedure/ Joint Monitoring committee
[12] Доказ бр.1 Одлуки за состав на членовите од РМ во ЗКМ
[13] член 23(2) од ЕУ Регулативата бр.1299/2013

Согласно ЕУ Регулативата[14] секоја од државите учеснички го дефинира органот или надлежното лице за вршење на верификација на трошоците за активностите, во однос на корисниците на нејзината територија, контролори. Од македонска страна, примарната контрола се извршува врз основа на децентрализиран систем од страна на независни надворешни контролори, избрани од централна листа составена на национално ниво. Техничката евалуација на предлог проектите се врши од страна на надворешните оценувачи од двете страни на двете земји, именувани од УО/НО.

[14] член 23 (4) Регулатива (ЕУ) № 1299/2013 и член 125 (4) (а) од Регулативата (ЕУ) № 1303/2013

Структура на системот

(општи информации и шематски приказ за организационите врски помеѓу органите/телата во системот на управување и контрола)



1. ____________________ ____________________
2. ____________________
3. ____________________
4. ____________________

РЕВИЗОРСКИ ОПФАТ И ПРИСТАП

3. Цел на ревизијата

Целта на ревизијата е да се оцени ефективноста на управувањето со Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Република Бугарија - Република Македонија 2014-2020 година, во однос на создадените услови за функционирање на системот на управување и контрола, изборот на соодветни проекти и мониторинг на реализација на програмата.
Специфичните цели на ревизијата се:

3.1. Да се оценат условите за функционирање и исполнување на програмата;

3.2. Да се оцени процесот на избор на проекти;

3.3 Да се оцени системот за следење на реализацијата на програмата.

Со препораките кои ќе произлезат од ревизија, ревизијата ќе има додадена вредност, а која ќе биде во насока на подобрување на системот за управување, избор на квалитетни проекти, транспарентност и еднаков третман на апликантите и подобрување на системот за следење со цел остварување на специфичните цели на Програмата.

4. Ревизорски прашања

Ревизијата на успешност треба да даде одговор на следното основно прашање:

"Дали управувањето со Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Р. Бугарија – Р. Македонија 2014-2020 година е ефективно"?

Специфичните прашања се:

4.1. Дали се создадени доволно услови за функционирање и исполнување на Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Р. Бугарија – Р. Македонија 2014-2020 година?

4.2. Дали процесот на селекција/евалуација овозможува избор на квалитетни/соодветни проекти кој ќе обезбеди остварување на специфичните цели по приоритетните оски?

4.3. Дали е ефективен системот за следење на реализацијата на Програмата?

Специфичните подпрашања се дадени во Прилог 1 кон ревизорскиот извештај.

5. Опфат на ревизијата

Со ревизијата на успешност го опфативме период од 2015 до 2018 година, а дадени се состојби кои се случиле и претходно и последователно.
Со ревизијата беа опфатени органите/телата формирани од страна на Р. Македонија, а кои учествуваат во управувањето и контролата на програмата и тоа:

- Националниот орган во рамките на Министерството за локална самоуправа;
- Подрачната единица на Заедничкиот секретаријат во Струмица и
- Независните оценувачи.

Ревизијата ги опфати областите поврзани со: системот на управување и контрола, изборот на проекти и мониторинг системот за следење на степенот на реализација на програмата.

Акцентот беше ставен на оценка на условите во кои функционира и се спроведува програмата, изборот на проекти и нивната реализација, а во насока на остварување на специфичните цели на програмата.

Трошоците за проектите не се опфатени со ревизијата од причина што истите се во надлежност на Ревизорско тело при Владата на Р. С. Македонија, за ревизија на инструментите за претпристапна помош.

6. Ревизорски критериуми

За оценка на ефективноста на управувањето со Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Р. Бугарија – Р. Македонија 2014-2020 година, во однос на условите за функционирање на системот на управување и контрола, изборот на соодветни проекти и мониторинг на реализација се искористени критериумите и показателите за оценка прикажани во Прилог 1 кон ревизорскиот извештај.

7. Ревизорска методологија

7.1. Ревизорски пристап

За анализа и оценка на ефективноста на управувањето со Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Р. Бугарија – Р. Македонија 2014-2020 година, во однос на условите за функционирање на системот на управување и контрола, изборот на соодветни проекти и мониторинг на реализацијата е користен системски – ориентиран пристап и пристап ориентиран кон резултатите.

Системски – ориентираниот пристап дава можност при оценка на системот на управување и контрола, да се опфати структурната поставеност на органите/телата, дефинираните одговорности и надлежности, административните капацитети, користењето на системи и алатки кои што укажуваат на условите за функционирање на системите со кои е воспоставено управувањето со програмата. Со системски – ориентираниот пристап е опфатен и процесот на селекција/евалуација на проектите кој има значаен ефект врз изборот на квалитетни и соодветни проекти кои придонесуваат за остварување на специфичните цели на програмата.

Пристапот ориентиран кон резултатите е насочен кон испитување и претставување на фактички постигнатите резултати од реализацијата на програмата. Со овој пристап се изврши оценка на степенот на реализација на проектите и исполнување на индикаторите за следење на постигнување на целите на проектите и програмата.

7.2. Методи за собирање на ревизорски докази и обработка на добиените информации

Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме следниве техники на ревизија на успешност:

- прибирање и анализа на документацијата што се однесува на: организационата поставеност на системот за управување и контрола на програмата, актите за назначување, кадровската екипираност на органите/телата, распределбата на одговорностите и надлежностите и нивната усогласеност со барањата на ЕУ директивите и релевантните национални и програмски документи, политиката на управување со човечките ресурси, промени во структурата на органите/телата; пишаните процедури и прирачници кои се користат во процесот на имплементација на програмата, информационите системи и алатки, воспоставените алатки за комуникација, одржани семинари, работилници, состаноци, процесот за избор на проекти, системот за монторинг и контрола, извештаи за степенот на реализација и др;
- прашалници и интервјуа со надлежните лица одговорни за управување, контрола и координација на програмата, како и со бенефициентите на средствата;
- директни проверки, анализа на податоците од доставената документација на предметите опфатени со ревизорскиот примерок, вклучувајќи ги постапките за избор на оценувачи, изборот на проекти и начинот на кој истите се имплементираат;
- за постапката за избор и реализација на проектите применет е нестатистички избор на примерок по случаен избор.

Главните методи за обработка на добиените информации се:

- Дескриптивна анализа на: кадровската екипираност, распределба на одговорностите и надлежностите, потребните професионални квалификации за нивно спроведување, постапката за назначување, прераспоредување. со цел правилно организирање на работата на органите за управување, контрола, координација на програмата, користење и пристап до информации на потенцијалните корисници, постапките за избор на надворешни оценувачи, постапките за избор на проекти и процедурите за следење на мониториг системот;

- компаративна анализа на: националните и европските цели и приоритети, структурната поставеност на органите/телата на управување и контрола и распределбата на одговорностите и надлежностите со барањата од ЕУ регулативите, почитување на критериумите за избор на проекти, имплементација на програмата, оценка на степенот на реализација на проектите;
- директното набљудување го користевме со цел да добиеме уверување по однос на степенот на реализација на инвестиционите проекти и постигнување на индикаторите предвидени во договорот.

УТВРДЕНИ СОСТОЈБИ

I. Услови за функционирање и исполнување на Интеррег - ИПА Програмата за ПГС Р. Бугарија - Р. Македонија 2014-2020 година

1.1. Структурната поставеност на органите/телата вклучени во системот на управување со Програмата

Владата на Република Бугарија претставена од министерот за регионален развој и јавни работи и Владата на Република Македонија претставена од министерот за локална самоуправа имаат потпишано Меморандум за имплементација на Интеррег - ИПА Програма за прекугранична соработка[15] со кој се дефинирани општите одредби за управување и имплементација на програмата, органите/телата на програмата и распределбата на функциите помеѓу нив.
Системот на управување и контрола со програмата е воспоставен согласно барањата на ЕУ регулативата [16] и истиот е прикажан во делот "Општи податоци за Интеррег - ИПА Програма за прекугранична соработка Р. Бугарија - Р. Македонија 2014-2020 година".

Со ревизијата беа опфатени органите/телата формирани од страна на Република Македонија, а кои се надлежни за имплементација, координација и контрола на програмата.

Согласно Рамковната спогодба[17], Владата на РМ има донесено Решение[18] за именување на Националниот ИПА координатор (НИПАК) и заменик Национален ИПА координатор за управување со претпристапните фондови (ИПАII) од ЕУ за Република Македонија. НИПАК ја носи севкупната одговорност за координација на учеството на земјата - корисничка во релевантните прекугранични програми, како со земјите-членки, така и со другите земји-кориснички и со програмите за територијална соработка според други инструменти на Заедницата.

Од страна на НИПАК[19], за Национален орган за Интеррег ИПА Програмата за ПГС Р. Бугарија – Р. Македонија назначено е Министерството за локална самоуправа (МЛС). Структурата на Националниот орган е назначена од страна на министерот за локална самоуправа, од редот на вработените во министерството и тоа: раководител на НО - координатор на ИПА ПГС, програмски службеник, службеник за финансиска

[15] Доказ бр.2 Меморандум за имплементација на Инеррег – ИПА Програма за прекугранична соработка CCI number -2014TC1615CB006 од 01.03.2016
[16] чл. 8(4) од Регулативата (ЕУ) № 1299/2013)
[17] Член 6 од Рамковната спогодба помеѓу Р.Македонија и Европската комисија (сл. весник 99/15)
[18] Решение бр. 42-9777/2 од 13.10.2015 (сл. весник бр.183/15)
[19] Доказ бр.3 Акт број 11-65 /35 од 16 ноември 2015 година

контрола, службеник за националното кофинансирање и службеник за неправилности.

Со извршениот увид во организационата поставеност на Националниот орган, констатирано е дека во периодот од 2015 до 2017 година, со промена на раководството на министерството, променета е и структурата односно донесени се три одлуки за назначување на структурата за имплементација на програмите за прекугранична соработка во рамките на Националниот орган[20]. Со одлуките, менувани се лица од една во друга програма на различни позиции, за одредени позиции назначувани се различни лица, или пак едно лице вклучено во една програма, се назначува и за друга, односно трета програма[21].

Како дел од Заедничкиот секретаријат, на територијата на РМ формирана е подрачна единица во Струмица, со две лица – проектни службеници, кои ја вршат оваа функција од спроведување на Програмата ИПА ПГС Бугарија – Македонија 2007 - 2013 година. Лицата се избрани од страна на Националниот орган (НО) во 2009 година, по претходно спроведена постапка и со нив се склучувани договори во континуитет.

За Република Македонија, примарната контрола се извршува врз основа на децентрализиран систем од страна на надворешни контролори, избрани од централна листа составена на национално ниво. Техничката евалуација на предлог проектите се врши од страна на надворешните оценувачи од двете страни Бугарија и Македонија. Од страна на НО објавен е Оглас за ангажирање на финансиски контролори и оценувачи[22] и по спроведената постапка за избор, со избраните лица склучени се договори.

Меѓусебната соработка и координираност на органите е обезбедена преку повеќе линии на известување и тоа на хоризонтално и вертикално ниво помеѓу структурите во Македонија, како и со органите надлежни за управување и контрола на Програмата од страна на Република Бугарија. Воспоставени се соодветни политики и процедури за спроведување на активностите на програмата и истите се дефинирани во прирачници и други програмски документи релевантни за двете земји.

Дефинираната рамка на управување со Програмата за ПГС ИПА Р. Бугарија - Р. Македонија, ги задоволува барањата на ЕУ Регулативите. односно органите за управување, контрола и имплементација на програмата се засновани врз принципите на заедничко управување. И покрај комплексната поставеност, повеќе

[20] Доказ бр.3 Designation of the NA within the MLSG implementing territorial cooperation programmes under shared management
[21] Препорака бр.1
[22] http://mls.gov.mk/mk/информации/јавни-повици/635-оглас-за-ангажирање-на-финансиски-контролори-и-оценувачи-за-интеррег-ипа-програмите-за-прекугранична-соработка-во-република-македонија-со-бугарија-и-грција-2014-2020

административни нивоа на управување и контрола, меѓусебната соработка и координираност на органите е на соодветно ниво и обезбедува функционалност и ефективност во процесот на управување и контрола. Организационата поставеност на органите вклучени во системот од страна на Република Македонија се во функција на воспоставување на ефикасен и ефективен систем на управување и контрола.

Честите промени на членовите во структурата на Националниот орган предизвикана од честите промени на раководството укажува на не соодветни политики за управување со човечки ресурси, кои како дел од контролното опкружување[23] имаат влијание врз континуитетот и конзистентноста на управувањето со Програмата и остварувањето на нејзините цели.

1.2. Распределба на одговорностите и надлежностите на членовите на органите за управување и контрола

Организационата структура на Националниот орган, описот на работните задачи за секоја позиција, распределбата на одговорностите и надлежностите се дефинирани во Прирачникот за имплементација на програмата[24].

Националниот орган е надлежен за координацијата на програмата во РМ и има голем број функции со кои го подржува УО во имплементација на Програмата, именува претставници на РМ во ЗКМ, организира постапки за селекција и ги одредува оценувачите и контролорите, обезбедува усогласеност на трошоците со правилата и програмските процедури преку соодветен систем на контрола, спречува, пронаоѓа и коригира грешки, го информира УО за секоја најдена или претпоставена нерегуларност која е поврзана со програмата и е извршена на територијата на Република Македонија и други работи.

Раководителот на Националниот орган учествува во подготвување, усвојување и ажурирање на програмските документи, спроведува координативни и организациски активности поврзани со имплементација на програмата. Учествува на состаноците на ЗКМ, работни групи и е во комуникација со Ревизорското тело на ИПА во РМ како и со службите на Европската комисија. Помага на УО во мониторингот на активностите на ниво на програма, на програмските индикатори, како и во изготвувањето на годишните и завршните извештаи на програмата.

Програмскиот службеник во рамките на Националниот орган учествува во подготовка и координација на одобрувањето на апликативниот пакет на Програмата, во процесот на избор на предлог-проекти, учествува во изборот на

[23] https://finance.gov.mk/files/u249/JVFK_%D0%90%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%B8%D0%BA%D0%B0_1.pdf
[24] Implementation manual for national authority in Republic of Macedonia, vr.2, nb.18-182/1 од 23.01.2019

контролорите и надворешни оценувачи. Ја обезбедува потребната документација и архивирање на информации и учествува во ажурирање на базата на податоци на Програмата. Исто така, подготвува и доставува релевантни документи за техничката помош и контролорите до УО. Помага на УО во вршењето мониторинг активности на ниво на програма и во следењето на програмските индикатори на ниво на програма како и во изготвувањето на годишните и завршните извештаи на Програмата, учествува во подготовка на документи пред нивно доставување до ЗКМ.

Службеникот за финансиска контрола е надлежен за контрола на плаќањата на националното кофинансирање од страна на НО во согласност со релевантното законодавство, следејќи го системот за двоен потпис. Обезбедува евидентирање и архивирање на финансиски податоци, документи и информации поврзани со веќе извршени плаќања на корисниците, ги одобрува извештаите на контролорите на прво ниво. Подготвува и поднесува барање за плаќање до Секторот за финансии на МЛС, подготвува годишни и квартални планови за тековната и наредната фискална година заедно со соодветните одделенија во МЛС и др.

Службеникот за нерегуларности е во функција на спречување, пријавување на неправилности, измами и корупција на територијата на Република Македонија, врши контрола на усогласеноста со законите на официјалните документи издадени од УО, учествува во работни групи и технички состаноци во врска со европското и националното законодавство за управување со фондовите на ЕУ. Во рамките на своите надлежности, обезбедува информации што ги бараат ревизорските и истражните органи на национално и европско ниво.

Службеникот за национално кофинансирање го организира процесот на потпишување на договорите помеѓу МЛС од една страна и водечкиот партнер/партнер на проектот од друга страна. Комуницира со партнерите за собирање на потребната документи, поднесува барање за исплата од националното кофинасирање до раководителот на УО за одобрување и др.

Во Министерството за локална самоуправа како Национален орган за Програмата, формиран е Сектор за ЕУ, кој согласно Актот на систематизација треба ги извршува функциите на интеграција на РМ во ЕУ во областите од надлежност на МЛС, во насока на координација, програмирање, спроведување, следење и евалуација на програмите и проектите на ЕУ и други меѓународни донатори/организации, како и развој и реализација на меѓународната соработка. Во Секторот се структурирани две одделенија: одделение за спроведување на ИПА и одделение за координација, програмирање, следење и евалуација на ИПА. Согласно Правилникот за систематизација на работните места во МЛС[25], во Секторот од предвидените 10 пополнети се 8 работни места. Од нив многу мал дел се ангажирани како членови на

[25] Доказ бр.4 http://mls.gov.mk/mk/министерство/организација-и-систематизација

Националниот орган. Структурата на Националниот орган е составена од редовите на вработените кои припаѓаат на различни организациони единици во рамките на министерството[26]. Покрај работните задачи од областа за која е надлежна организационата единица во која вработените се распоредени, тие извршуваат активности поврзани со програмата и истите не се опфатени и опишани во опсегот на работни задачи во Правилникот за систематизација на работните места на министерството[27].

Подрачната единица – Струмица како дел од Заедничкиот секретаријат функционира со 2 лица – проектни службеници. Описот на работните задачи е детално прикажан во Прирачникот за имплементација на програмата[28]. Проектните службеници се одговорни за подготовка на пакетот за аплицирање, координирање на подготовката на повиците за предлози, проверка на подобноста на проектните предлози. Тие се контакт точки со апликантите и бенефициентите, при што даваат совети за спроведување на финансираните проекти, спроведуваат мониторинг на проектите, подготвуваат статистички анализи и податоци за ЗКМ и за Европската комисија, вршат вкрстена проверка на верификуваните трошоци подготвуваат извештаи за постигнатите резултати на проектите и др.

Контролорите вршат контрола и верификација на пријавените расходи поврзани со имплементацијата на секој проект во согласност со релевантните ЕУ, национални и програмски правила. Надворешните оценувачи вршат техничка и квалитативна оценка на предлог проектите[29].

Воспоставеноста и функционалноста на системот на управување и контрола со програмата е опишан во повеќе програмски документи кои содржат: детален опис на работните задачи, распределба на одговорности и надлежностите и сегрегација на должности. Ангажирањето на лица во Националниот орган од редот на различни организациони единици кои имаат различни работни обврски според описот на работното место на кое се распределени може да придонесе до преоптовареност и да има влијание врз нивната ефективност и ефикасност.

1.3. Аминистративен капацитет на органите надлежни за имплементација и управување со програмата

Структурата на Националниот орган е составена од: раководител на НО - координатор на Интерег ИПА БГ-МК 2014 – 2020 година, програмски службеник, службеник за финансиска контрола, службеник за националното кофинансирање и службеник за неправилности и истата задоволува во поглед на кадровската

[26] Доказ бр. 5 Решенија за распоредување на работни места
[27] Препорака бр.2
[28] Глава 1, Анекс 1.2 од Implementation manual for national authority in Republic of Macedonia
[29] Project implementation manual

екипираност. Кадровската екипираност на НО обезбедува добра основа за координација и извршување на програмските активности во негова надлежност. Од субјектот не е доставена информација за постоење на критериуми врз основа на кој се врши изборот и назначување на вработените кои се вклучени во програмата, но преку нивно учество на соодветни обуки, работилници, се стекнале со вештини и стручност за квалитетно извршување на дефинираните одговорности и надлежности. Организирани се бројни обуки, семинари, работилници со цел, структурите на Програмата да го надградат своето стручно знаење и можностите за континуиран професионален развој[30].

Подрачната единица во Струмица во рамките на Заедничкиот секретаријат, функционира со два проектни службеника, избрани на конкурс во 2009 година, со Програма 2009 – 2013 година. Имајќи во предвид дека овие лица не се дел од државната администрација, односно се вработени по договор за дело, за определен временски период, кој во континуитет е продолжуван, создава голема несигурност и ризик од одлив на персонал кој е добро обучен и со искуство, што може да има влијание врз непреченото имплементирање на програмата.

Подрачната единица има потреба од зајакнување на административниот капацитет со ангажирање на експерт за инвестиции (градежен инженер), за подобрување на контролата и мониторингот во делот на инвестиционите проекти[31].

1.4. Систем за електронско следење, управување и одобрување на оперативните активности на програмата

За управување и спроведување на Програмата се користи МИС системот и Портал на корисниците кои обезбедуваат:

- на надлежните органи сигурни и стабилни информациони системи за управување;
- на корисниците на електронски портал размена на информации помеѓу корисниците и надлежните органи;
- непрекинат и стабилен пристап до МИС и корисничките портали од целиот свет;
- собирање и следење на податоци на ниво на проекти и програма;
- практични алатки за извршување на задачите и поттикнување на комуникацијата и протокот на информации помеѓу земјите партнери.

И двата системa даваат можност за електронска размена на податоци во согласност со одредбите од ЕУ регулативата[32].

[30] http://www.ipa-cbc-007.eu/news
[31] Препорака бр.3
[32] Член 122(3) од Regulation (EU) 1303/2013

МИС системот е изработен според договорот[33] помеѓу Управувачкиот орган и Стратешката Агенција и истиот е имплементиран на 13.12.2016 година. За негово користење изработени се прирачници, водичи и упатства во зависност од корисниците и истите се објавени на интернет страната[34]:

На 23 март 2017 година, за корисниците на МИС спроведена е обука[35], како и дополнителна обука на 27 јуни 2017 година за корисниците чии проекти се дополнително финансирани со Првиот повик за предлог проекти[36].

Детален опис на правата и политиките за пристап и сегрегација на должности е даден во Прирачникот за имплементација на Програмата[37]. Секоја сметка е за персонална употреба на членовите на Заедничкиот комитет за следење, Управувачкиот орган, Заеднички секретаријат, Национален орган, Орган за сертификација, Ревизорско тело и контролорите на прво ниво.

Системот е ревидиран со ревизијата за акредитација на Програмата спроведена од страна на Ревизорското тело - Ревизија на Извршна агенција на фондовите на Европската унија на 01.07.2016 година., како и со системска ревизија според Клучниот услов 6: Сигурен систем за собирање, евидентирање и складирање на податоци за следење, проценка, финансиски менаџмент, верификација и ревизија, вклучувајќи врски со електронски системи за размена на податоци со корисници од страна на Ревизорското тело на 20.08.2018 година[38].

МИС систем за управување со програмата е изграден врз принципот на модули и тоа:

- модул за управување со програмата и ЗКМ,
- модул за предлог проекти и за проценка,
- модул за склучување договор и модификација на договорот,
- модул за финансирање и контрола на прво ниво,
- модул за известување и следење на проектот,
- модул за неправилности и корекции.

Модулите се целосно автоматизирани и сите пресметки се прават во рамките на системот, без можност за мешање од страна на корисниците и администраторите. Исто така, процесите на програмата се автоматизирани, различни контроли се достапни за корисниците, во зависност од конкретната фаза на проектот. МИС ги

[33] RD-02-29-617/19.11.2015
[34] http://www.ipa-cbc-007.eu/implementation-stage/instructions-using beneficiaries-portal.
[35] линк (http://www.ipa-cbc-007.eu/implementation-stage-events-news/training-session- most- common mistakes-beneficiaries- implementation).
[36]http://www.ipa-cbc-007.eu/first-call-implementation-stage-news/training-beneficiary-whose-projects-are-additionaly-funded
[37] точка 3.2.1 и 3.2.3 Глава 2 од Implementation manual for national authority in Republic of Macedonia
[38] Доказ бр. 6 Одговор на Прашалник/Questionnaire for Stefan Atanasov Administrator of MIS 02.04.2019, Sofia, Bulgaria

содржи податоците согласно барањата од ЕУ Регулатива[39]. Системот овозможува следење на финансиските текови, техничко извршување и исполнување на индикаторите. За потребите за известување постојат различни збирни извештаи кои се генерираат во зависност од корисникот, а кои се достапни преку модулот за известување. Во системот има независен систем за пораки кој им овозможува на корисниците самостојно комуницирање со сите вклучени страни. Процедурите на ЗКМ се комплетни и достапни преку алатките за комуникација на системот.

Воспоставениот електронски систем обезбедува електронско следење, управување и одобрување на оперативните активности на програмата. Системот овозможува следење на реализацијата на програмата, мониторинг на проектите и во него се вградени системски контроли. Содржани се потребните информации за реализација на програмата и редовно се надоградуваат. Сите документи се достапни за корисниците во зависност од нивните потреби и авторизацијата за достапност на истите. Назначен е администратор кој е задолжен за одржување на МИС системот.

II. Процес на избор на проекти

2.1. Информираност на потенцијалните корисници

Ефективната комуникација и информирање е основа за прекуграничната соработка и предуслов за постигнување на значајни резултати не само за проектните партнери, туку и за регионите опфатени со програмата. Комуникацијата е составен дел од работните процедури на сите нивоа при реализација на проектите и програмата, а се одвива помеѓу партнерите на проектот, партнерите на проектот и јавноста надвор од проектната заедница, проектите и програмата како и помеѓу останатите тела на програмата. Од витално значење е соработката со заинтересираните страни, потенцијалните корисници, јавноста и медиумите со цел да се подигне свеста за програмата и развојните можности што ги нуди истата.

Согласно ЕУ Регулативата[40] за имплементација на ESI фондовите, комуникацијата е суштинска задача на Управувачкиот орган, кој е одговорен за: изготвување на стратегија за комуникација, воспоставување на единствена веб-страница или единствен веб-портал со информации и пристап до сите оперативни програми на земјата-членка, вклучувајќи информации за времето на спроведување на програмата, сите поврзани процеси на јавна консултација, како и информирање на потенцијалните корисници за можностите за финансирање во рамките на оперативните програми.

[39] Анекс III од ЕУ Регулативата бр. 480/2014
[40] Регулатива 1303/2013 поглавје II, членови 115-117 и Анекс XII

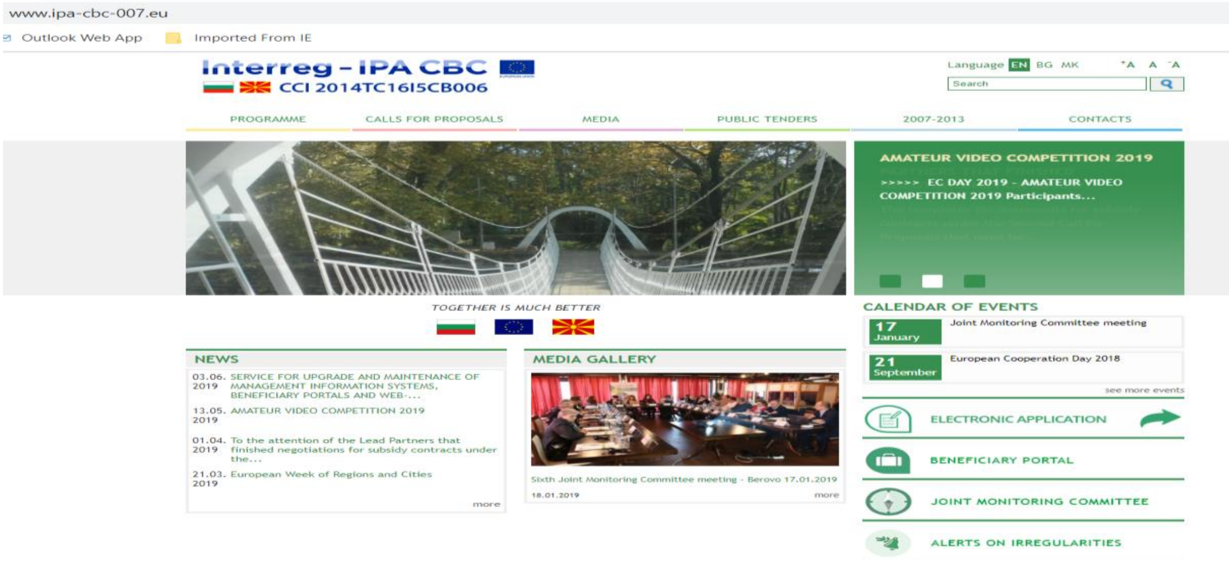
Активностите предвидени во Стратегијата за комуникација[41] се фокусирани кон две насоки: подигнување на свеста и способноста за користење, преку постигнување на специфичните цели:

- ✓ подржување на успешното спроведување на програмата со обезбедување на ефективен систем за комуникација;
- ✓ зголемување на свеста кај јавноста за целите на програмата, приоритетите и обезбедена финансиска поддршка;
- ✓ зголемување на знаењето на потенцијалните корисници за можностите за финансирање што ги нуди програмата, критериумите за поволност и процедурите за селекција на поднесените апликации;
- ✓ обезбедување на транспарентност во однос на користењето на фондовите и
- ✓ зголемување на визибилноста на програмата, на надлежните органи на национално ниво и регионално ниво.

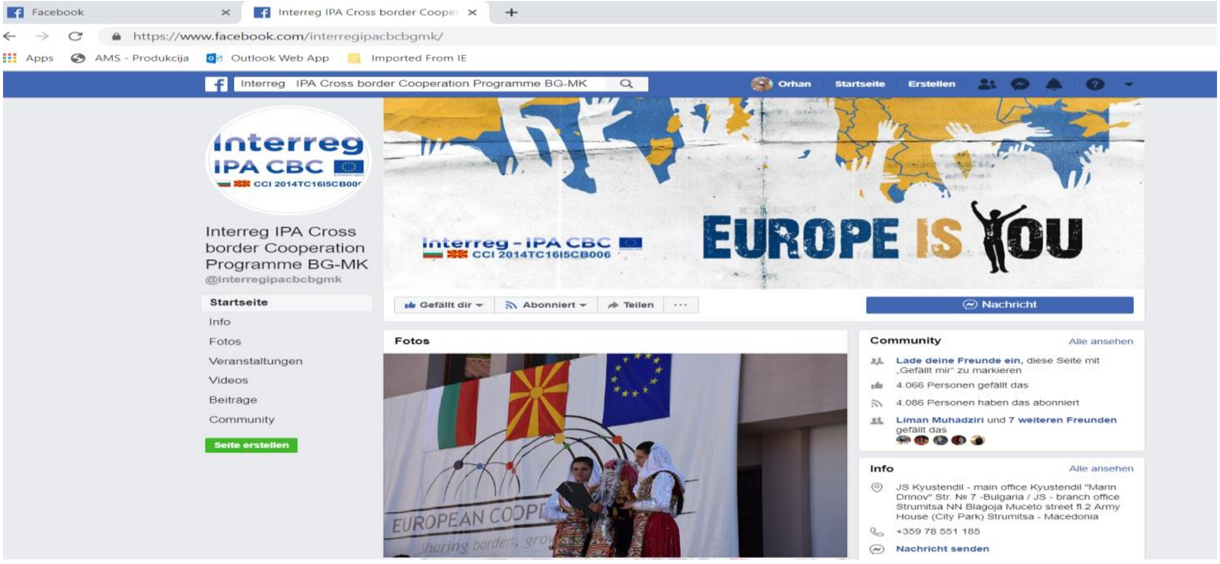
Воспоставена е единствена официјална веб-страница на Програмата www.ipa-cbc-007.eu (достапна и за лица со посебни потреби) што претставува една од главните информативни алатки за промовирање на програмата и обезбедување на релевантните информации на пријателски кориснички интерфејс кој овозможува полесна достапност на голем број на информации. Информациите се од типот на: општи информации за програмата, прописи, институционални рамка, официјални документи, процедури, информации за можностите за финансирање, евалуацијата, критериумите за селекција, контакти на релевантни органи, портал за корисниците, база на податоци за сите проекти согласно ЕУ регулативата[42], корисниците, проектите, износот на средства што се распределени по проекти, резиме на проекти, дата на почеток и крај на проектот, прифатливи трошоци, стапка на кофинансирање од ЕУ, успешни проекти финансирани од Програмата 2007-2013 година и други содржини.

На веб-страницата се објавени повеќе од 410 објави на три јазика. Посетите на официјалната страница на програмата се зголемуваат секоја година. Во првата година од програмскиот период 2014 година имало 18.094 посети, во 2015 година – 31.582 посети, во 2016 година - 31.820 посети, во 2017 година - 35.125 посети, а во 2018 година - 58 043 посети што е за 65.25% повеќе од 2017 година, а во однос на 2014 година за 220,78% повеќе.

[41] Првата верзија на Стратегијата за комуникација, усвоена на 3 септември 2015 година и верзијата 2.0 на Стратегијата за комуникација одобрена на 17 август 2017 година
[42] Член 115(2), 96(2) и Анекс 12 од ЕУ Регулативата бр. 1303/2013



Исто така, како иновативен пристап кон пошироката јавност се користат и социјалните медиуми. Официјален Фејсбук и Твитер страница на програмата се одржуваат и ажурираат на редовна основа и содржат информации поврзани со програмата, линкови до официјалната веб-страница на програмата и веб-страниците на корисниците на проектите, како и фотографии од настани, видео материјали, имплементирани проекти. До крајот на 2018 година, Facebook има достигнато повеќе од 4.000 членови.



Во согласност со правилата на програмата, двата јавни повика за предлози се објавени на веб страницата и во 2 национални печатени медиуми во секоја земја учесник. Пред објавување на првиот јавен повик за предлог проекти во октомври

2015 година организирана е информативна кампања со информативни денови за потенцијалните корисници на македонската и бугарската територија каде што учествувале 375 претставници на општини, невладини организации, образовни и културни институции[43]. Во периодот од 15.10.2015 – 04.01.2016 година on line поставувани се прашања и давани одговори[44].

На 12.11.2015 година, организиран е Форум за пребарување на партнери во Бугарија - Сандански, на кои учествувале повеќе од 120 учесници од двете земји[45]. Целта на форумот била да им се даде можност на сите организации и други учесници кои би сакале да аплицираат за првиот јавен повик да воспостават односи и контакти со цел да ги реализираат идните партнерства и заедничките активности.

Исто така, организирана е информативна кампања со информативни денови за потенцијалните кандидати во рамките на вториот јавен повик за предлог - проекти на македонската и бугарската прекугранична територија каде што учествувале 373 претставници на општини, невладини организации, образовни и културни институции[46].

На 14.03.2018 година, во Делчево – Р. Македонија, организиран е форум за пребарување на партнери за вториот јавен повик, на кој присуствувале повеќе од 135 учесници од 111 организации вклучувајќи претставници на општини, невладини организации, културни и образовни институции[47].

Во рамките на Интеррег - ИПА Програма за прекугранична соработка Р. Бугарија - Р. Македонија 2014-2020 година, воспоставен е ефективен систем за комуникација и информирање на сите нивоа, преку донесување на Стратегија за комуникација, воспоставување на единствена веб-страница и преземени мерки за информирање на потенцијалните и крајните корисници согласно ЕУ Регулативата што има за ефект навременост, точност, достапност на информациите до потенцијалните корисници.

---

[43] Доказ бр.7 Дел I (информативната кампања за првиот Повик за предлози одржан на територијата на Република Бугарија во периодот од 23 - 27 октомври 2015 година.
Дел II (информативната кампања за првиот Повик за предлози одржан на територијата на Р.Македонија во Крива Паланка, Пробиштип и Гевгелија во периодот од 28 - 30 октомври 2015 година

[44] Доказ бр.8 http://www.ipa-cbc-007.eu/mk/application-stage-news/prv-povik-za-proektni-predlozi-na-programata-intereg-ipa-za-prekugranichna

[45] **Доказ** бр 9 http://www.ipa-cbc-007.eu/mk/events/forum-za-pronaogjanje-na-partneri-vo-grad-sandanski-vo-ramkite-na-prviot-povik-za-proektni

[46] Доказ бр.10 Информативни денови во градовите: Благоевград - 15 февруари 2018, Струмица - 20 февруари, 2018, Штип – 21 февруари 2018, Куманово – 22 февруари 2018 година.

[47] Доказ бр.11 http://www.ipa-cbc-007.eu/mk/application-stage-events-news/forum-za-pronaogjanje-na-partneri-prezentacija-i-lista-na-organizacii

2.2. Постапка на избор на надворешни оценувачи

На 27.10.2015 година, МЛС има објавено оглас за ангажирање на финансиски контролори и оценувачи на проектни предлози на Интеррег ИПА ПГС Р. Македонија и Р. Бугарија 2014-2020 година со краен рок за прием на апликациите до 06.11.2015 година. Во огласот е наведено дека заинтересираните кандидати треба да доставaт: лична Биографија (CB), мотивациско писмо на англиски јазик, доказ за завршено образование, доказ за работно искуство наведено во личната биографија, писмо со препораки од претходно релевантно работно искуство. Огласот за избор и назначување на надворешните оценувачи не предвидува поднесување на жалба против одлуката на комисијата за евалуација[48].

Критериумите за избор на оценувачи се детално објаснети во Огласот и ToR[49] документот. Врз основа на приоритетните оски наведени во програмата и областите на интервенции каде што потенцијалните корисници имаат можност да поднесат предлог - проекти утврдени се шест вида на оценувачи за следните области: животна средина, туризам, конкурентност, инвестиции, набавки и информации и технологии. Заинтересираните апликанти согласно наведените критериуми во ToR документот треба да ги исполнуваат следните услови: универзитетска диплома за соодветната област, течно зборување и пишување на англиски и македонски јазик, добро познавање на компјутерски вештини, познавање на ЕУ фондови, ИПА регулатива и програми за преку гранична соработка, пет години професионално искуство, три години професионално искуство во областа и претходно искуство во евалуација на ЕУ-проекти.

Од страна на комисијата извршена е евалуација и подготвен е извештај[50], кој не е потпишан од претседателот на комисијата. Според извештајот од 17 кандидати кои аплицирале за оценувачи, по извршената административна селекција, 16 од нив се поканети на интервју и по спроведените интервјуа, со 12 апликанти кои ги исполниле критериумите за избор склучени се Рамковни договори за спроведување на техничко и квалитативно оценување на проектни предлози. Комисијата нема пополнето образец за евалуација[51] за секој апликант од секој оценувач, во однос на тоа дали апликантот ги исполнува критериумите согласно огласот и ToR документот.

Националниот орган нема донесено интерна процедура[52] за избор и назначување на надворешните оценувачи, ниту интерна процедура за движење на документација,

[48] Доказ бр.12 http://mls.gov.mk/mk/oglas
[49] http://mls.gov.mk/images/ipa/TOR_Assessors_2014-2020.pdf
[50]Доказ бр. 13 Извештај од евалуација бр. 18-16660/1 од 23.11.2015 година
[51] PRAG-Evaluators grid-b12
[52] Implementation manual for national authority in Republic of Macedonia - Глава 4 Повици за предлози, оценување и процес на договарање

архивирање[53] што има влијание врз несоодветно чување и архивирање на целокупната документација која се однесува на финансирањето на Техничка помош во рамките на програмата. Од 17 поднесени апликации, на ревизијата и беа доставени само 4 и тоа оние кои се одбиени од страна на комисијата. Со извршениот увид на четирите доставени апликации, кај две од нив има архивски штембил за прием, но без дата и број на прием, како доказ за почитување на крајниот рок за прием на апликациите. Поради не воспоставениот систем за регистрирање и процедури за соодветна ревизорска трага[54], ревизијата не можеше да ја потврди комплетноста на документите, ниту исполнувањето на критериумите на кандидати[55].

2.3. Постапката за избор на проекти

По објавениот прв повик на 23.09.2015 година за предлог проекти во рамките на Интерреґ – ИПА Програмата за ПГС Р.Бугарија и Р. Македонија, пристигнати се 213 предлог - проекти од кои: 76 предлози за Приоритетна оска 1. "Животна средина", 93 за Приоритетна оска 2. "Туризам" и 44 за Приоритетна оска 3. "Конкурентност". Од поднесените предлози, 165 ја поминале проверката за административна усогласеност и подобност и биле предмет на техничка и квалитетна проценка. Од нив, 124 проекти добиле просечни технички резултати над 65 поени, што претставува праг за натамошна евалуација. Поради високиот квалитет на пристигнатите проекти, ЗКМ има одлучено да ги зголеми финансиските средства од 7.240.469 на 10.597.888 евра кои ќе бидат достапни за првиот повик. Временскиот период од поднесување на апликациите до склучување на договорите изнесувал 38 недели. По рокот за жалби и пред-договорните процедури, во 2016 година, ЗКМ има донесено одлука[56] за избор на проекти и склучени се 45 договори со водечките партнери, а во 2017 година има одобрено уште три проекти од резервниот список под Приоритетна оска 2 "Туризам", така што по првиот повик склучени се 48 договори во вкупен износ од **10.336.444 евра** и тоа:

- Од пристигнати 76 апликации, за 14 проекти склучени се договори во вкупен износ од **3.864.830** евра по Приоритетна оска 1 "Животна средина". Од нив (9) проекти се инвестициони, додека останатите (5) се "меки" проекти. Единаесет склучени договори се однесуваат за проекти кои ќе придонесат за остварување на специфичната цел 1.1. "Заштита на животната средина и одржливо искористување на заедничките природни ресурси во регионот на ПГС, а 3

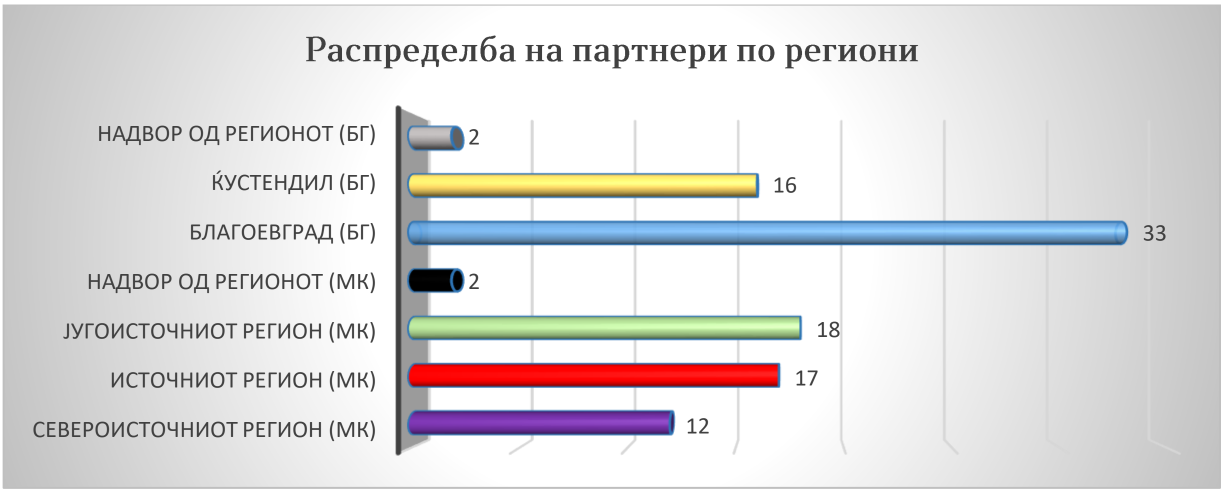
53 Implementation manual for national authority in Republic of Macedonia - Глава 11 Тек на документот, архива и ревизорска трага
54 член 72 (г) од ЕУ Регулативата бр. 1303/2013
55 Препорака бр.4
56 . Доказ бр.14 Трет состанок на ЗКМ на 23.06.2016 година

проекти се однесуваат за специфичната цел 1.2 Спречување на ризикот и ублажување на последиците од природните и предизвикани од човекот опасности и непогоди во регионот на ПГС;

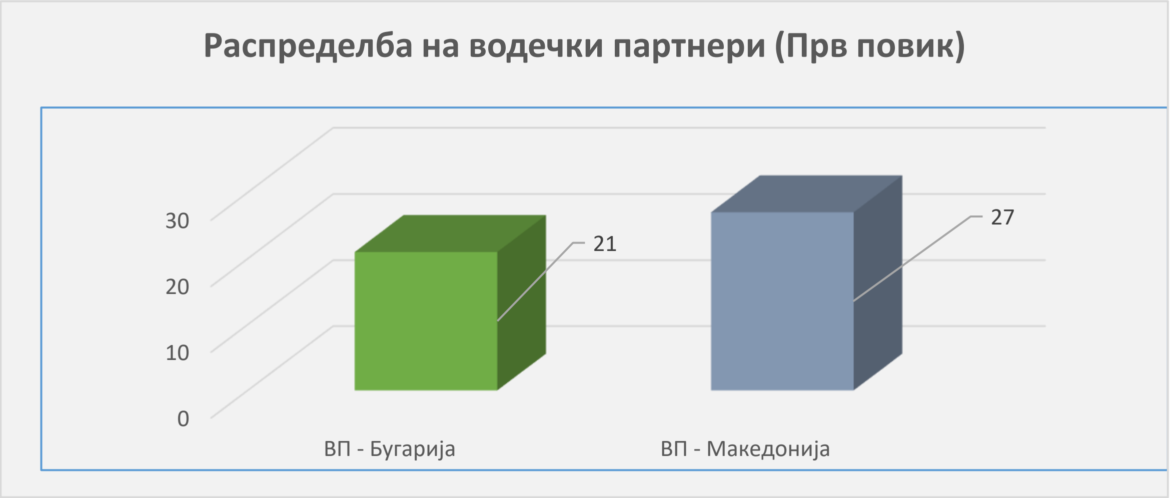
- Од пристигнатите 93 апликации за 17 проекти склучени се договори во вкупен износ од 4.708.600 евра под Приоритетна оска 2 "Туризам". Девет од нив се однесуваат на проекти што ќе придонесат за остварување на специфичната цел 2.1. “Зголемување на туристичкиот потенцијал во регионот преку подобра заштита и одржливо користење на природното и културното наследство”. За остварување на специфичната цел 2.2. “Подобрување на конкурентноста на туристичката понуда на регионот за ПГС” склучени се 6 меки проекти, а за остварување на специфичната цел 2.3. “Поттикнување на соработката помеѓу партиципиентите од регионот во сферата на одржливиот туризам склучени се 2 меки проекти;
- За Приоритетна оска 3 "Конкурентност”, од пристигнатите 44 апликации склучени се договори за 17 проекти во вкупен износ од 1.763.013 евра. Сите проекти се од типот меки мерки за остварување на специфичната цел 3.1. "Подобрување на конкурентноста на регионалните бизниси".

Распределбата на проектите по региони, водечките партнери по држави е прикажана во графиконите 1 и 2.

Графикон 1.



Графикон 2.



Распределба на апликациите на надворешните оценувачи

Извршена е анализа и увид во документацијата на постапката за евалуација и избор на предлог-проекти во делот на ангажирање на надворешните оценувачи. Анализата е извршена на примерок по случаен избор на 107 предлог-проекти (48 проекти со кои е склучен договор и 60 предлог проекти на листа на чекање), при што е констатирано дека од вкупно 12 избрани надворешни оценувачи од страна на Националниот орган, ангажирани се само 10 надворешни оценувачи со различен број на оценети предлог проекти.

При распределба на апликациите помеѓу надворешните оценувачи избрани од НО, претседателот на работната група за оценка (AWG) не ја земал во предвид содржината на секоја апликација (предлог - проект) и специјалната област на оценувачите за кои се избрани. Имено, од вкупно 107 апликации, 39 апликации се распределени кај оценувачи кои не се специјализирани за областа за кои се избрани, што не е во согласност со правилата за оценка на работната група[57]. Поради тоа што распределбата на апликациите помеѓу надворешните оценувачи се врши во Управувачкиот орган и од страна на Претседателот на работната група за кои ревизијата нема надлежности да врши ревизија, не можевме да добиеме целосна слика во однос на процесот на евалуација и распределба на апликациите помеѓу надворешните оценувачи.

[57] Annex 4.2 – Assessment Working Group Rules
Докази бр.15 (Извештај за евалуација, РБ - Анализа на избор на проекти)

Категории на интервенции (кодови)

Согласно ЕУ регулативата[58] утврдени се соодветни категории на интервенции кои одговараат на содржината на приоритетната оска, а врз основа на номенклатурата усвоена од Комисијата и индикативниот распоред на планираните ресурси.

За приоритетната оска „Животна средина" утврдени се две категории на интервенции (Код: 085, 087) и планирани се финансиски ресурси во износ од 5.789.852 евра како поддршка од ЕУ. По првиот јавен повик склучени се договори со 14 апликанти во вкупен износ од 3.285.107 евра што е во рамките на планираните средства по категории на области. Остануваат средства од ЕУ во износ од 2.504.745 евра кои ќе се реализираат со објавувањето на вториот јавен повик.

За приоритетната оска „Туризам" утврдени се седум категории на интервенции (Код: 075, 079, 090, 092, 094, 095, 103) и планирани се финансиски ресурси во износ од 6.616.974 евра како поддршка од ЕУ. По првиот јавен повик склучени се договори со 17 апликанти во вкупен износ од 4.001.482 евра (ЕУ) што е во рамките на планираните средства по категории на области. Остануваат средства од ЕУ во износ од 2.204.548 евра кои ќе се реализираат со објавувањето на вториот јавен повик. Со извршената анализа на одобрени проекти по првиот повик ревизијата констатира дека за две категории на области (код: 079 и 090) нема одобрени проекти со што остануваат планираните средства да се реализираат со вториот јавен повик. Исто така констатирано е дека за други две категории на области (код: 092 и 095) има надминување на одобрените во однос на планираните средства што не е во согласност со номенклатурата усвоена од Комисијата и индикативниот распоред на планираните ресурси.

За приоритетната оска „Конкурентност" утврдени се девет категории на интервенции (Код: 063, 064, 066, 067, 073, 103, 104, 105, 109) и планирани се финансиски ресурси во износ од 2.481.365 евра како поддршка од ЕУ. Со првиот јавен повик склучени се договори со 17 апликанти во вкупен износ од 1.498.558 евра (ЕУ) што е во рамките на планираните средства по категории на области. Остануваат средства од ЕУ во износ од 982.807 евра кои ќе се реализираат со објавувањето на вториот јавен повик. Ревизијата констатира дека за категорија на област (код: 109) има отстапување на износот на одобрените проекти во однос на планираниот износ на Програмата.

По извршеното рангирање на предлог проектите од страна на работната група за проценка, ЗКМ согласно пропишаните правила[59] ги има одобрено предлог – проектите по првиот повик и износите на средствата за финансирање[60].

[58] член 8 алинеја (vii) од ЕУ регулатива 1299/2013
[59] Rules of procedure for JMC
[60] Види фуснота **55**

Критериуми за избор на проекти

Управувачкиот орган има изготвено процедури за селекција и критериуми за избор на проекти кои се одобруваат од страна на ЗКМ. Согласно ЕУ регулативата[61], процедурите за селекција и критериумите треба да обезбедат проекти кои ќе придонесат во остварување на специфичните цели и ќе дадат резултати од релевантниот приоритет, да немаат дискриминирачки карактер, да се транспарентни и да ги промовираат принципите на еднаквост меѓу мажот и жената и принципот на одржлив развој.

Извршена е анализа на оценувањето (критериумите) за техничка и проценка на квалитет на предлог проектите по првиот јавен повик на примерок по случаен избор од 10 предлог - проекти и спроведени интервјуа со двајца надворешни оценувачи. Критериумите генерално се во согласност со принципите на ЕУ регулативата, но со одредени отстапувања на некои критериуми кои не се јасни, не се мерливи и имаат дискриминирачки карактер.

Критериумот **„Партнерите имаат искуство во управување на преку гранични или ЕУ финансирани проекти„** не е во согласност со принципот на не -дискриминација. Имено доколку двата партнери имаат имплементирано најмалку еден ЕТС[62] проект добиваат максимум 5 бодови, што значи дека од почеток се фаворизираат партнери кои што биле финансирани од претходната Interreg Програма. Партнерите кои што за првпат аплицираат во Програмата за преку гранична соработка нема да можат да остварат максимум бодови, иако можеби нивниот проект е многу добар и ќе придонесе во остварување на специфичните цели и резултати на соодветната приоритетната оска. Користењето на ваков критериум може да доведе до состојба, добрите предлог – проекти кои за првпат аплицираат да се рангираат на пониски места во ранг листата, односно да не бидат избрани за склучување на договор за субвенционирање.

Критериумот **„Персоналот, техничкиот капацитет и финансиската стабилност на партнерите во проектот„** може да биде нереален, поради тоа што за утврдување на овој критериум за кој се добива 5 бода од страна на надворешните оценувачи не се бара поткрепувачка документација (финансиски извештај, друг официјален документ) за докажување. Надворешните оценувачи при оценување на овој критериум се базираат само врз основа на апликацијата што е пополнета од страна на апликантите.

Исто така, при вреднување на одредени критериуми многу е тешко да се разграничи распределбата на бодови во поглед на дефинирање на одредени поими. Од наведените под - критериуми (табела3) врз основа на кои се врши оценувањето (бодувањето), на надворешните оценувачи е оставено да проценат што е **релевантно**

[61] Член 125 од ЕУ регулативата 1303/2013
[62] European Territorial Cooperation (ETC)

и што е **делумно релевантно**, што е многу **добро опишани** и **добро опишани**. Исто така ревизијата констатира дека оценувањето на некои одредени критериуми е без соодветно образложение односно надворешните оценувачи наместо да го образложат бодувањето тие го препишуваат самиот под - критериум.

Недоволно јасни, мерливи и дискриминирачки критериуми за избор на проекти, создава простор за субјективно оценување од страна на надворешните оценувачи и може да има влијание врз изборот на квалитетни проекти кои треба да придонесат за остварување на специфичните цели на програмата.

III. Мониторинг системот за следење на степенот на реализација на Програмата.

3.1. Мониторинг систем за следење на реализацијата на Програмата

Мониторинг

УО и ЗКМ го обезбедуваат квалитетот на имплементацијата на програмата во согласност со принципот на сигурно финансиско управување. ЗКМ го набљудува спроведувањето на Програмата и го обезбедува остварувањето на целите од Програмата преку рационално користење на доделените средства. Мониторингот се врши преку споредување на индикаторите, кои се наведени во програмата.

Инструментите кои се користат за мониторинг на програмата се годишните извештаи и финалниот извештај за спроведувањето[63]. Годишните извештаи и финалниот извештај се подготвуваат од страна на ЗС, се проверуваат од УО и одобрени од страна на ЗКМ се поднесуваат до Комисијата. Известувањето, информациите и комуникациските задачи се вршат во согласност со одредбите од ЕУ Регулативата[64].

Следењето на програмата се врши преку Систем за управување со информации МИС, кој обезбедува специфични за проектот технички и финансиски информации. Известувањето се изврши од страна на водечкиот корисник во име на сите партнери, преку периодични и завршни извештаи до ЗС.

ЗС ја проверува усогласеноста на извештаите со апликацијата за проектот. Податоците од извештаите се чуваат во МИС, а врз основа на тие податоци се генерираат годишни извештаи за спроведувањето, кои се доставуваат до Европската комисија.

За секоја година од програмскиот период издадени се годишни извештаи за имплементација на програмата и истите се достапни на веб страницата на програмата[65].

---

[63] член 14 од Регулативата (ЕУ) № 1299/2013
[64] член 42 од Регулативата (ЕО) № 447/2014
[65] website: www.ipa-cbc-007.eu

Оцена на програмата

Програмата е предмет на прелиминарна (ex-ante), интермедијарна и подоцнежна (ex-post) евалуација од независни оценувачи, со цел да се подобри квалитетот на програмата и да се оптимизира распределбата на финансиските средства. Оценувањето се врши од страна на внатрешни или надворешни експерти, кои се функционално независни од органите, надлежни за спроведување на програмата[66].

Земјите учеснички заеднички имаат спроведено прелиминарна евалуација која е извршена од страна на надворешни експерти, кои се функционално независни од органите одговорни за подготовка на програма. Препораките на тимот за прелиминарното оценување се земени предвид во текот на процесот на изработка на Програмата.

Според Планот за евалуација на програмата[67] одобрен од страна на ЗКМ, интермедијалната (mid – term) евалуација на имплементацијата е предвидена да се изврши во втората половина на 2018 година. Со евалуацијата се планира да се оцени ефективноста и ефикасноста на системот на управување со програмата и степенот на постигнување на програмските цели, да се дадат препораки за подобрување кои ќе придонесат за успешна имплементација на програмата, ќе влијаат врз донесувањето одлуки и ќе се обезбедат важни информации кои ќе се земат во предвид за следниот програмски период.

3.2. Мониториг на проекти

Целокупното следење на ниво на проекти се спроведува од страна на Заедничкиот секретаријат. Главниот извор за мониторинг на имплементацијата и напредокот на договорените проекти се извештаите за напредокот и посетите на лице место. Со цел да се оцени напредокот во спроведувањето на активностите, нивното влијание, квалитетот и усогласеноста со пропишаните правила и процедури (вклучувајќи ги расходите), ЗС треба да изврши првична посета/средба и финална посета за сите договорени проекти за периодот на реализација. Во случај на сериозни проблеми кои се јавуваат за време на спроведувањето на проектот се изведуваат и ad hoc посети од страна на Управувачкиот орган и ЗС. Мониторингот може да се одвива во просториите на водечкиот партнер /проектниот партнер или на местата каде што се изведуваат градежните работи. За време на посетите секогаш се применуваат два главни инструмента на мониторинг – проверка на документацијата и интервјуа[68].

Извршена е ревизија на проектите кои се мониторирани од страна на Заедничкиот секретаријат (подрачната единица Струмица) по првиот оглас на програмата.

[66] Член 54, 55,56 и 57 од ЕУ Регулативата 1303/2013
[67] Доказ бр.16 Evaluation plan INTERREG - IPA CBC, Kumanovo, 14 април 2016
[68] Глава 9 од Project Implementation Manual

Ревизијата е извршена на не статистички избор на примерок, односно спроведени се тестирања на 16 од вкупно 48 по првиот повик[69].

Во зависност од видот на проектот дали е за градежни активности или меки (софт проекти) се спроведуваат минимум 2 мониторинзи на секој проект, а по потреба и ад хок мониторинг доколку има пријава за неправилност или сами проценат дека има ризик за реализација на проектот.

За сите проекти за кои се склучени договори по првиот повик извршен е иницијален мониторинг, кој се прави во првите три месеци од склучениот договор со корисникот на проектот. Иницијалниот мониторинг завршува со изготвување на извештај од страна на проектните менаџери, верификуван од двете страни и истиот е прикачен на МИС системот. Од извршен увид во извештаите од иницијален мониторинг се утврди дека е извршена проверка на: акти за назначување на лицата кои се ангажирани за реализација на проектот, планот за јавни набавки и тендерски постапки по кои се спроведуваат јавните набавки, регистрација во Секретаријат за европски прашања, посебни даночни броеви и останатата документација која е потребна за реализација на проектот. Во 2 извештаи во кои се утврдени недостатоци дадени се препораки со јасно утврдени рокови за нивно надминување. По отстранувањето на сите недостатоци бенефициентите започнуваат со реализација на проектите.[70]

За сите ревидирани проекти изготвени се извештаи за финален мониторинг, а кај 10 од нив извршени се и ad-hok мониторинзи. За секој извршен мониториг се изготвува посебен извештај кој ги содржи сите елементи на проверка согласно пропишаната процедура и обрасците за контрола на лице место. Во извештаите наведени се индикаторите предвидени во договорот и степенот на реализација, истите се поткрепени со соодветни документи за нивното остварување (фотографии, градежни книги, времени ситуации,чек листи) и истите се приложени на МИС системот[71].

Кај 3 проекти[72] од оската Конкурентност, веб страните и интернет порталите немаат регистрирано промени по завршувањето на проектите, односно не се преземени активности во насока на одржување на истите.

Во периодот на имплементација на проектите од програмата 2014 - 2020 година, регистриран е еден сомнеж за нерегуларности[73] утврден при финалниот мониторинг од подрачната единица Струмица. Известувањето за сомнеж за нерегуларности се однесува за проектот "Да изградиме мост на заедничка култура", каде не е набавена целокупната опрема наведена во техничката спецификација.

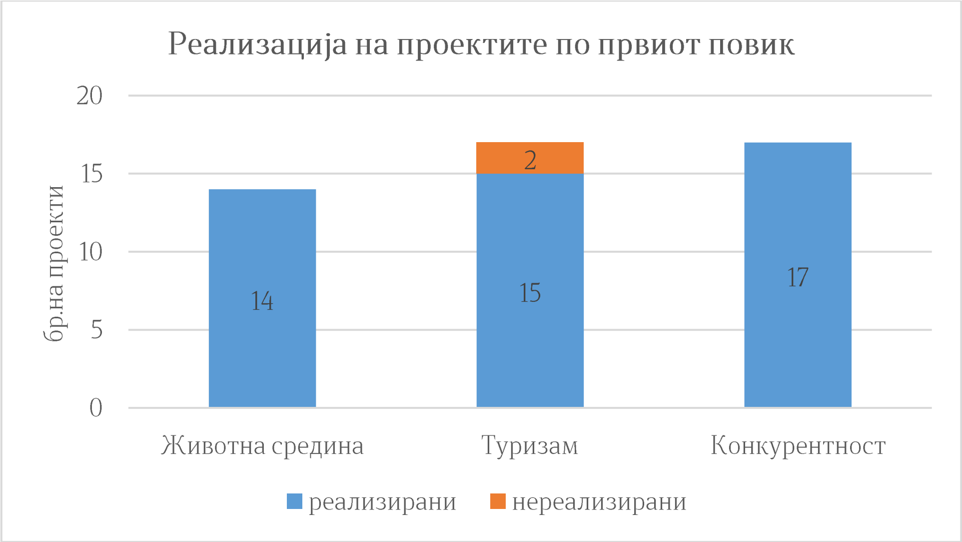
[69] Доказ бр.17 Работна белешка за тестирање на проекти
[70] Види фуснота 69
[71] Види фуснота 69
[72] Проекти (CB006.1.31.011, CB006.1.31.017, CB006.1.31.018) види фуснота 69
[73]Доказ бр.18 Notification for suspicion of irregularity .l\fu 99-00-3-31123.01.2019

Целокупната документација со заклучоците во врска со сомнежот за неправилност се испратени до УО, од кој се чека одговор за конечно разрешување на случајот.

3.3. Реализација на Програмата по првиот повик

Со првиот повик на Интеррег ИПА Прекугранична програма помеѓу Република Бугарија и Република Македонија 2014-2020 финансирани се вкупно 48 проекти во вредност од 10.336.443 евра од кои 46 се реализирани што претставува 95,8% реализација на проектите. Од вкупниот број на финансирани проекти:

- 14 проекти се финансирани по приоритетна оска 1 – Животна средина во вкупна вредност од 3.864.830 евра. Сите 14 проекти се завршени со имплементација.
- 17 проекти се финансирани по приоритетна оска 2 – Туризам во вкупна вредност од 4.708.600 евра. 15 проекти се завршени со имплементација освен 2 проекти[74] кои се во тек.
- 17 проекти се финансирани по приоритетна оска 3 – Конкурентност во вкупна вредност од 1.763.013 евра. Сите 17 проекти се завршени со имплементација.



Проектот Детската градинка „Детска Радост“ (Клон 2) од Струмица во оска животна средина од Програмата.

[74] Реф. Бр. CB006.1.21.183 и CB006.1.21.193

претходна состојба реализиран проект

Воспоставениот мониторинг на проектите и програмата, годишните извештаи, оценката од страна на надворешни експерти, посетите на лице место, обезбедуваат услови за ефективно следење на степенот на реализација на проектите и програмата, а со тоа и остварување на целите на програмата. **Со првиот повик на програмата финансирани се 48 проекти во вредност од 10.336.443 евра и истите имаат висок степен на реализација од 95.8%.**

ЗАКЛУЧОК

Структурната поставеност на органите, квалитетот на избраните проекти, транспарентноста на процесот и воспоставениот мониторинг обезбедуваат ефективно управување со Интеррег - ИПА Програмата за прекугранична соработка Р. Бугарија – Р. Македонија 2014-2020 година .

1. Системот за управување со Интеррег - ИПА ПГС Р. Бугарија - Р. Македонија функционира врз принципот на заедничко управување, согласно барањата на ЕУ регулативите. Меѓусебната соработка и координираност на органите е на соодветно ниво, а политиките и процедурите за спроведување на активностите се дефинирани во програмските документи релевантни за двете земји. Структурната поставеност на органите од страна на РМ обезбедува функционалност и ефективност во процесите на имплементација, координација и контрола, но промените на раководството на министерството резултираат во чести промени на структурата на националниот орган што може да влијание врз континуитетот и конзистентноста на работењето. Распределбата на одговорности и надлежностите и сегрегацијата на должностите на органите е јасно и прецизно дефинирана во повеќе програмски документи. Кадровската екипираност на НО обезбедува добра основа за координација и извршување на задачите во негова надлежност, а во подрачната единица во Струмица како дел од Заедничкиот секретаријат се чувствува недостиг на експерт за инвестиции. Размената на податоци се врши преку МИС системот кој обезбедува електронско следење, управување и одобрување на оперативните активности на програмата.

2. Системот за комуникација и информирање е воспоставен на сите нивоа на имплементација на проектите и програмата. Стратегијата за комуникација е насочена кон подигнување на свеста, информирање на потенцијалните корисници за можностите за финансирање, транспарентност и визибилност на програмата. Воспоставена е единствена веб-страница, организирани се информативни кампањи што има за ефект навременост, точност, достапност на информациите до потенцијалните корисници. Од страна на министерството спроведена е постапката за ангажирање на финансиски контролори и оценувачи и по извршениот избор склучени се договори за спроведување на техничко и квалитативно оценување на проектни предлози. Поради не донесена интерна процедура за избор и назначување на надворешните оценувачи, интерна процедура за движење на документација и архивирање не е обезбедена целосност и комплетност на документите. Постои одредена неусогласеност помеѓу содржината на секоја апликација и специјалната област на оценувачите за кои се избрани. Критериумите за

избор на проекти генерално се во согласност со принципите на ЕУ регулативата, но има одредени отстапувања кај некои критериуми кои не се јасни, не се мерливи и имаат дискриминирачки карактер. Одобрените проекти се во согласност со утврдените категории на интервенции кои одговараат на содржината на приоритетните оски и се во рамките на планираните средства по категории на области. Отстапувањата кои се забележани кај одредени приоритетни оски ќе се надополнат со објавувањето на вториот јавен повик.

3. УО и ЗКМ го обезбедуваат квалитетот на имплементацијата на програмата во согласност со принципот на сигурно финансиско управување. ЗКМ го набљудува спроведувањето на Програмата и го обезбедува остварувањето на нејзините цели преку постигнување на програмските индикатори. За секоја година од програмскиот период издадени се годишни извештаи за имплементација на програмата и истите се достапни на веб страницата на програмата. Спроведена е прелиминарна евалуација која е извршена од страна на надворешни експерти, а препораките се земени во предвид при изработка на Програмата. Според Планот за евалуација на програмата, интермедијална евалуација е предвидена во втората половина на 2018 година, но за истата се уште нема извештај. Со првиот повик на програмата финансирани се вкупно 48 проекти во вредност од 10.336.443 евра од кои 95.8% се реализирани. Мониторингот на ниво на проекти се спроведува од страна на Заедничкиот секретаријат. За сите проекти спроведен е иницијален и финален мониторинг, а по потреба и ад хок мониторинг доколку има пријава за неправилности или проценка за ризик од несоодветна реализација на проектот. Со секој мониторинг се изготвени поединечни извештаи со кои се известуваат Националниот орган и Заедничкиот комитет за мониторинг, што е во функција на остварување на целите на проектите и реализацијата на програмата.

ПРЕПОРАКИ

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање мерки за надминување на истите. Препораките произлезени од оваа ревизија се во насока на подобрување на системот за управување со Програмата, избор на квалитетни проекти, транспарентност, еднаков третман на апликантите и подобрување на системот за следење со цел зголемување на ефективноста во програмскиот период.

1. Раководството на МЛС да воспостави конзистентна политика за управување со човечките ресурси со цел да се избегнат честите промени во структурата на управување со Програмата[75].
2. Надлежните служби во МЛС да пристапат кон функционална анализа на ефикасноста и ефективноста на извршувањето на работите и работните задачи во рамките на внатрешната поставеност, а во насока на преструктуирање на расположливите кадровски ресурси[76].
3. Раководството на МЛС да преземе активности во насока на зајакнување на административниот капацитет во подрачната единица Струмица со ангажирање на експерт за инвестиционите работи[77].
4. Националниот орган да изготви интерна процедура за избор и назначување на надворешните оценувачи како и за движење на документација, архивирање и чување на истите[78], со цел почитување на ЕУ регулативите.
5. НО да преземе иницијатива до органите надлежни за распределбата на апликациите помеѓу надворешните оценувачи да се врши согласно правилата на работната група за проценка (AWG) во однос на содржината на секоја апликација (предлог-проект) и специјалната област на оценувачите за кои се избрани[79].
6. НО да преземе иницијатива до надлежните органи, при изготвување на новата програма да се утврдат критериуми за техничка и проценка на квалитетот на предлог – проекти кои ќе бидат јасни, мерливи, прецизни и недискриминирачки[80].

[75] Препораката се однесува на констатацијата бр.1.1
[76] Препораката се однесува на констатацијата бр.1.2
[77] Препораката се однесува на констатацијата бр.1.3
[78] Препораката се однесува на констатацијата бр.2.2
[79] Препораката се однесува на констатацијата бр.2.3
[80] Препораката се однесува на констатацијата бр.2.3