

Основно ревизорско прашање за кое презедовме активности со цел да дадеме одговор е следното:

Дали во ресорните министерства во РМ кои користат средства/услуги по проекти кои се реализираат со средства од странска помош во РМ, постојат единствени, целосни, вистинити и релевантни податоци за истите?

Утврдените состојби во оваа област ги споредивме со критериумите наведени во повеќе законски и подзаконски акти подетално споменати во делот од овој извештај – основни податоци.

Со прелиминарните истражувања се фокусиравме на неколку ризични подрачја кои беа предмет при вршење на ревизијата на успешност:

- 1. Проектен циклус;**
- 2. Евиденција на проектите;**
- 3. Транспарентност на активностите;**
- 4. Искористеност;**
- 5. Организациона и кадровска поставеност на институциите кои оперираат со проектите.**

Во таа смисла, овој извештај е изграден на начин кој ги дава прашањата кои припаѓаат на утврдените ризични подрачја како и одговорите по истите како резултат од извршената ревизија.

Во рамки на ризичната област - **проектен циклус**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на неколку ревизорски прашања поврзани со законска регулатива за странска помош во РМ, процедури за аплицирање, доделување и користење на странска помош во РМ, како и методологија за управување со проектен циклус и координација на проекти помеѓу институциите во РМ. Прашањата од ова ризично подрачје се однесуваа на следното:

- 1.1. Дали постои специфична законска регулатива во РМ за регулирање на странска помош?
- 1.2. Дали донаторските приоритети кај странската помош се усогласени со националните стратешки приоритети на РМ?
- 1.3. Дали постојат пишани процедури за доделување и користење на странска помош во РМ?
- 1.4. Дали постои единствена, усогласена методологија за управување со проектен циклус при аплицирање, добивање, координација и користење на средства од странска помош во РМ?
- 1.5. Дали во РМ се превземаат активности за подобрување на координацијата на странска помош и користење на истата?

Од извршената ревизија во функција на давање на одговори зад секое од поставените прашања ги даваме следните образложенија:

- 1.1.1 Од извршените проучувања на регулативата на РМ, како и од извршените интервјуа и разговори со одговорните лица во 5 министерства¹ кои беа опфатени со ревизијата, како и во СЕП на Владата на РМ, ревизијата утврди дека не постои специфична законска и подзаконска регулатива која ја регулира странската помош во РМ од аспект на аплицирање, подготовка на предлог проекти, добивање, користење, евиденција, мониторинг и известување за ефектите од користењето на странската

¹ Во поглавјето за Опфат на ревизијата се наведени 5-те министерства кои беа опфатени со ревизијата на успешност

помош во РМ. Во различна законска регулатива од повеќе области постојат одредби со кои се дефинира поимот странска помош/донации, се дефинира обврската на одредени институции во РМ за надлежност при склучување на договори за донација, износи на користење како и средства за кофинансирање, но дефинирано е и дека други закони можат да уредуваат прашања за донирањето и спонзорирањето но се применуваат одредбите од законот за донации и за спонзорства во јавните дејности за сите прашања што не се уредени во тие закони.

1.2.1 Во Република Македонија воведен е систем на национална координација на странска помош согласно препораките на ЕУ во 1996 година, кој евалуирал од конвенционален проектен пристап во програмски пристап чии активности за воведување се отпочнати во 2009 година. Целта на овој систем е зголемување на резултатите односно ефектите од користење на странската помош во РМ. Од поткрепувачката документација и извршените разговори со одговорните лица од СЕП и министерствата, стекнавме сознанија дека генерално добивањето на странската помош во РМ се одвива според однапред утврдени приоритети и рамки во CSP², MIPD³ и Годишни акциони планови за ЕУ помош, односно утврдени приоритети од страна на различни донатори. Приоритетите во овие документи треба да бидат усогласени и фокусирани кон реализација на стратешките приоритети⁴ на Владата на РМ кои се во релација со националните стратегии на РМ по области од една страна, а од друга страна со целите за зголемување на ефективностата на странската помош кои треба да се постигнат со новововедениот програмски пристап за координација на странската помош во РМ. По барање на СЕП до МЗШВ на РМ за доставување на проектни предлози согласно Програма за билатерална соработка помеѓу РМ и Кралство Холандија за 2009 година, од страна на министерството одговорено е дека проектни предлози не можат да се изготват од причина што во рамки на Програмата не е предвидена поддршка во земјоделскиот и руралниот сектор за 2009 година. Исто така укажано е дека со оглед на значајноста на земјоделскиот и руралниот сектор во севкупната економија на РМ и во евро - интеграциските процеси е потребно вклучување на секторите во рамки на Програмите за поддршка во 2009 година. Оваа појава се разликува од воспоставените цели на националната координација од 1996 година со која се предвидува подобрување на програмирањето на помошта и соодветно дефинирање на политиката кон донаторите, подобрување на координацијата на домашната и странската помош и поусогласен и координиран настап кон донаторите (избегнување на дисонантни тонови) како и улогата дадена на формираната структура на националната координација – одделението за координација на странската помош кое има функција на посредник помеѓу донаторите и Националниот координатор на странска помош и донаторите и надлежните министерства.

1.2.2 Билатералната и мултилатералната развојна соработка се во надлежност на министерствата на донаторите и се реализираат преку нивни утврдени политики, стратегии, документи и цели. Согласно

² CSP – Country strategy paper – Државен (регионален) стратешки документ кој се подготвува и одобрува од Европска комисија, Управен одбор на EAR и ЕУ CARDS Комитетот.

³ MIPD – Повеќегодишни индикативни програми

⁴ Одлуки на Влада на РМ за стратешки приоритети на Владата на РМ- Закон за буџетите Сл. Весник на РМ број 64/05 од 03.08.2005 година,

објавените податоци од публикацијата “Донатори во РМ“ од 2005 година⁵ поединечно се содржани информации за ЕУ помошта и билатералните донатори во РМ од каде е видно дека секој од донаторите има различна институционална поставеност и пристап кои се во согласност со нивните јасно поставени политики и цели. Според образложенијата и информациите добиени од одговорните лица во министерствата на РМ и СЕП, поставените стратешки приоритети на РМ се јасно поставени, но се разликуваат од донаторските приоритети.

1.2.3 Имајќи предвид дека информацијата⁶ до Влада на РМ е изработена 1998 година, на барање на ревизијата за доставување на понов известувачки документ, не добивме сознанија дека ваков или сличен е изработен до 2008 година⁷. Овие состојби го оставаат отворено прашањето дали досегашниот начин на координација согласно националниот систем на координација на странската помош во РМ овозможил подведување на приоритетите на странската помош кон приоритетите на државните стратешки документи, системи и процедури. Приоритетите на странските донатори треба да се усогласени и да се вклопуваат со националните стратешки приоритети на РМ, а користењето на средствата да се врши по утврдена методологија. Во таа насока состојбите во организацијата и надлежностите на националната координација во функција на комплементарност на различни проекти и насочување на странската помош во функција на поддршка на процесот на европска интеграција, во 2009 година се менуваат со воведување на секторски работни групи од донатори/линиски министерства за усогласување на приоритетите.

1.3.1 Од извршениот увид во документацијата како и извршените интервјуа и разговори со одговорните лица во министерствата и во СЕП како и од системот на воспоставена мрежа на надлежности и формирана структура на национална координација, ревизијата не утврди постоење на генерални пишани процедури кои ќе значат воедначен пристап од страна на министерствата и други институции корисници на странска помош од аплицирање до реализација. Согласно структура на националната координација за периодот 2006 – 2008 година, носењето на генерални пишани процедури не е предвидено кај ниту една од функциите – Влада на РМ, Националниот координатор на странска помош, Комитет на министри за координација на странска помош и одделението за координација на странска помош. Со измените настанати во концептот на национална координација во 2009 година предвидени се измени и на структурите во делот на комитетот на министри. Новиот опис на надлежности по структури и институции не нуди одговор на постоење на надлежност за генерални процедури по однос на воедначен пристап кај корисниците на странска помош.

⁵ Извор на информации: Публикација „Донатори во РМ“, – декември 2005, автор - Владата на РМ

⁶ Извор на податоци: Информација за системот на управување и координација на процесот на европска интеграција во РМ и систем на управување со национална координација на странска помош како комплементарен со процесот на европска интеграција со предлог за воспоставување на институционална инфраструктура за управување и координација на процесот на европска интеграција – одделение за координација на странска помош – декември 1998 година;

⁷ Појаснување: во функција на базата на податоци се прават прегледи и известувања, но со цел регистрирање на странската помош, а не со цел известување на целокупна слика за функционирање, извршување, слабости или тековни состојби како во информацијата од 1998 година;

- 1.3.2 До ресорните министерства упативме барање за доставување на прирачници, упатства за аплицирање, добивање, координација и користење на средства од странска помош во РМ, извештаи за реализација на проекти и имплементација на ефекти од користење на странска помош, при што од надлежните лица во министерствата ни беше одговорено дека истите најчесто не се изготвуваат. Надлежните лица како причини за оваа состојба ги наведуваа следните:
- не постојат упатства, прирачници, утврдени системи на функционирање, процедури, формулари и други слични алатки од аплицирање до реализација на странската помош кои би биле применливи во сите нивоа на надлежности и институции во РМ кои се вклучени во координацијата на странската помош;
 - раководните структури во ресорните министерства не бараат од надлежните сектори изготвување на извештаи за користење на странската помош/проекти;
 - имплементацијата и надзорот на активностите според договорите за реализација на проектите се обврска на донаторот што претставува причина и одговор зошто не се врши мониторинг над активностите во ресорните министерства.
- 1.4.1 Искуствата на овластените лица од институциите кои користат странска помош се мошне воедначени во однос на заклучокот дека не постои единствена, усогласена методологија за управување со проектен циклус поради тоа што секој донатор има свој пристап при доделувањето на помошта иако се добро познати основните компоненти кои треба да ги содржи еден предлог проект пред да биде финансиран од донаторот. Тие компоненти се: предлог проектот да биде усогласен со приоритетите, политиките и стратегиите на надлежното министерство во РМ, да биде во согласност со повеќегодишните и годишните индикативни програми и да е во согласност со политиката и стратегијата на донаторот.
- 1.5.1 Согласно измените во организацијата и структурата на националната координација на странска помош од 2009 година, организационата рамка и надлежностите на различните вклучени институции се поделени во четири нивоа каде Владата на РМ има надлежности за креирање и носење на стратегии, политики, приоритети, програми, координација и информации, националниот координатор на странската помош и СЕП имаат надлежности за техничка координација меѓу линиските министерства, функционирање преку новоформирани секторски работни групи по донатори/линиски министерства за усогласување на приоритетите, база на податоци и комуникација, министерството за финансии на РМ како трето ниво има надлежности при регистрирање на странската помош, финансиски ефекти, надлежности поврзани со ДДВ, царина и контрола. Четвртото ниво се линиските министерства, НВО и други корисници на странска помош чии надлежности се дефинирани како имплементација на странската помош. Клучната измена во новата организација и надлежностите се однесува на воведување на секторските работни групи од донаторите/линиските министерства за усогласување на приоритетите и нивно лоцирање на оперативно ниво (со учество на претставници од министерствата наместо министри во комитетот на министри за координација на странска помош).

Кај ризичната област која третира прашања од **евиденција на проектите**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на неколку ревизорски прашања

поврзани со разлики во евиденциите на проектите и целосноста на евиденциите. Прашањата од ова ризично подрачје се следните:

- 2.1. Зошто се појавуваат разлики во евиденцијата на проектите помеѓу ресорните министерства и CDAD?
- 2.2. Како се одразуваат ефектите од разликите и нецелосната евиденција на проекти финансирани од странска помош во РМ?

Со спроведената ревизија ги добивме следните одговори и образложенија од надлежните лица во ресорните министерства и СЕП:

- 2.2.1. Во законската и подзаконската регулатива во РМ, надлежноста и обврската за евидентирање на проектите од странска помош се дефинирани од различни аспекти. Согласно Законот⁸ за Буџети, буџетските корисници при склучување на договор за донација се должни да го известат МФ на РМ и органот надлежен за евроинтеграции за висината на донацијата, износите кои ќе се користат во тековната и наредната фискална година како и потребните средства за кофинансирање. Во Упатството⁹ е наведено дека субјектите задолжени за спроведување на проектите ги пријавуваат проектите во CDAD, а од друга страна во актите на министерствата не е предвидена обврска за воведување на евиденција на странската помош по проекти. Регистрирањето на проектите во CDAD за донаторите не е регулирано односно претставува одлука на донаторот. Од MAPS асистентите по министерствата добивме одговор дека евиденцијата што тие ја водат по ресорните министерства е на барање на СЕП за определени цели, но истата не е со цел да биде внесена во CDAD од причина што внесување на проектите во CDAD се врши само по доставена документација од донаторот. Од извршените разговори во СЕП добивме одговор дека во CDAD се врши регистрација на сите проекти финансирани од странска помош, по доставување на документација за проектот од страна на донаторот, како и проекти кои MAPS асистентите ги евидентирале во министерствата во кои асистентите се распоредени. Со увидот во документацијата кај 5-те министерства, кај 3 утврдивме проекти кои се евидентирани од страна на министерствата, а не се регистрирани во CDAD, односно во CDAD не се опфатени сите проекти кои се опфатени во евиденциите на министерствата. Кај едно министерство не се води евиденција на начин како кај другите три министерства поради поширокиот аспект на евидентирање на странски средства – кредити, заеми и сл. Кај едно министерство евиденцијата за странската помош не е целосна и ажурирана поради подолго отсуство на лицето задолжено за евиденцијата на проектите па информациите се побарани од самите донатори. Со нашата ревизија утврдивме разлики помеѓу евиденциите на проектите кај ресорните министерства и CDAD по број на проекти, по донатор, по вредности, цели, описи и др. На пр. проектите на OSCE се евидентираат во ресорното министерство но не и во CDAD. Ова укажува дека евиденциите за проектите кај CDAD и ресорните министерства се разликуваат во однос на нивната комплетност и целосност за проектите од странската помош во РМ кое се должи на разликите во законските и

⁸ Извор на податоци: Закон за Буџетите член 35, Сл. Весник бр. 64 од 03.08.2005 година;

⁹ Извор на податоци: Упатството за начинот на спроведување на ослободувањето од царина и други давачки, акциза и данок на додадена вредност, при увоз на добра – стоки и за обезбедување на средства за плаќање на акциза и ДДВ за прометот на добра и услуги во земјата потребни за реализирање на проекти, финансирани со парични неповратни средства на странски донатори, донесено од страна на МФ на РМ на 07.08.2003 година;

подзаконските одредби за регистрирање на проектите во CDAD за буџетските корисници, воспоставената пракса и самостојноста во одлучувањето на донаторите при регистрирањето. Во истата насока утврдивме дека не се воспоставени процедури кои ги регулираат односите помеѓу СЕП и министерствата за доставување на податоци за проекти, односно министерствата не се обврзани да доставуваат податоци до СЕП за проекти кои се реализираат со цел ажурирање на CDAD.

Според стратешкиот план на СЕП за периодот 2008 – 2012 година, странската помош во целост е опфатена во рамки на програмата Координација и мониторинг на Претпристапниот инструмент (ИПА) и друга странска помош, каде во планираните резултати за 2008 година е и изработка на извештаи за следење на спроведување на странската помош во РМ. Овие извештаи е предвидено да се изработуваат двапати годишно. Од образложенијата на MAPS асистентите кои се вклучени во изготвување на прегледи и анализи за странската помош кои се дел од овие извештаи, беше посочено дека основен извор на податоци во сите прегледи за странската помош во РМ се донаторите на странска помош, односно министерствата на земјите донатори. Извештаите даваат слика на состојбите со странска помош во РМ само за онаа странска помош за која донаторите имаат доставено документација до CDAD при самото регистрирање.

2.2.2. Од аспект на утврдените разлики помеѓу евиденциите на проектите кај ресорните министерства и CDAD за кои зборувавме погоре, поединечно по ресорните министерства се следните:

- Во актите на МЗШВ на РМ не е предвидено воведување систем на евиденција на проектите финансирани од странска помош. Во средината на 2008 година на иницијатива на Секторот за меѓународна соработка воведена е евиденција на проектите од областа на земјоделството. Кај МЗШВ на РМ евиденцијата за проектите се разликува од евиденцијата на CDAD по вредност, број, продолжување или втора фаза на отпочнати проекти и валута на искажување. Образложенијата кои ги добивме од надлежните лица во министерството и CDAD за утврдените разлики се дека истите се должат на редовното ажурирање на сите овие податоци кај МЗШВ на РМ. Вкупниот број на регистрирани проекти според евиденцијата на министерството е 16, од кои само 3 проекти се компатибилни со евиденцијата на CDAD. Со споредување на податоците од евиденцијата на проекти во министерството и CDAD, ревизијата утврди разлики по различни критериуми: кај 5 проекти според нивната вредност, 8 проекти не се во евиденцијата на CDAD и 1 проект се води со различна валута во двете евиденции. За разликите според овие критериуми приложен е преглед [Прилог 2 – Преглед 1](#) кон овој извештај;
- Во евиденцијата на МТСП на РМ утврдивме разлика од 26 проекти кои не се регистрирани во CDAD. Разликата се однесува на 22 отпочнати проекти и 4 планирани проекти. Согласно добиените образложенија, разликите во бројот на проекти кај министерството потекнуваат од редовното ажурирање и контактирање на MAPS асистентот со секторите од министерството надлежни за реализација на проектите и самите донатори. Разликите кај проектите се дадени во [Прилог 2 – Преглед 2](#) кон овој извештај;

- Кај МЖСПП на РМ утврдена е разлика од повеќе евидентирани 6 проекти од евиденциите на CDAD, а која се должи на истите причини од другите споменати министерства. Проектите кај кои се утврдени разлики се прикажани во **Прилог 2 – Преглед 3** кон овој извештај.

Од извршените истражувања произлезе и ризичната област **транспарентност на активностите** за која ревизијата се насочи кон давање на оценка на неколку ревизорски прашања поврзани со недоволна јавна транспарентност на активностите за користење на странска помош/проекти и отпочнување на реализација на проекти во зависност од лицето кое ги предлага, односно од каде потекнува предлогот. Прашањата од ова ризично подрачје се однесуваа на следното:

- 3.1. Дали постои меѓусебна транспарентност и информираност за активностите поврзани со евиденцијата и користење на странска помош во релациите донатори, СЕП, ресорни министерства во РМ?

Како образложенија и одговори на поставеното прашање, дадени се следните образложенија:

- 3.1.1. Од податоците и информациите за проекти од странска помош кои се реализирани или во тек, со цел снимање на соработката, информираност и транспарентност помеѓу секторите каде непосредно се реализираат проектите и секторот за меѓународна соработка при МЗШВ на РМ, добиени се податоци и одговори врз основа на кои е направена анализа. Анализата покажа дека неинформираноста за постоење на странски проекти во рамки на секторите е значајна, одговорните лица по сектори не поседуваат соодветни информации со цел разграничување на проекти од странска помош и TAIEХ програма, од одговорните лица давани се описи на активности кои се реализираат тековно, а не на проекти, од некои органи во состав и сектори во министерството добивме некомпатибилни одговори со барањата доставени од ревизијата.
- 3.1.2. Во МЗШВ на РМ координацијата на странска помош се врши преку секторот за меѓународна соработка кој воспоставува контакти со СЕП, со донаторите и организира состаноци со донаторите на кои се презентираат предлог проектите во зависност од видот на соработката – мултилатерална и/или билатерална. По изборот на проекти направен од донаторот, постапките околу подготовка на документацијата за отпочнување на реализација на проектите започнува со потпишување на договори од страна на министерот. Делегирани надлежности во потпишувањето на договорите за отпочнување на проектите не се извршени од страна на министерот иако законот¹⁰ предвидува дека “министерот може да овласти државен службеник да потпишува акти, да решава за определени прашања и да врши други работи од надлежност на министерството, освен за акти и работи кои во согласност со закон се во надлежност на министерот“. Поради воспоставената пракса и процедура, документацијата да се потпишува исклучиво од министерот, присутни се случаи на одложување и одолговлекување на реализација

¹⁰ Извор на податоци: Закон за организација и работа на органите на државна управа Сл. Весник на РМ број 58/2000 од 21.07.2000 година член 52 и Закон за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државна управа Сл. Весник на РМ број 44 од 27.06.2002 година и Сл. весник на РМ број 82/08 од 08.07.2008 година.

на проектите. На пр. проектот “Зајакнување на готовноста за заштита на националните шуми од пожар“ со донација на FAO и потпишан договор за негова реализација од донаторот со датум на отпочнување октомври 2008 година и во вредност од 340.000 US долари, до завршување на ревизијата не е отпочнат со активности бидејќи се уште не е потпишан од страна на министерот.

- 3.1.3. Изборот на одговорни лица во министерствата кои се овластени за директна комуникација со министерот и други релевантни службени лица како и за носење на одлуки во врска со имплементација на проекти, го врши ресорниот министер. Условите кои треба да ги исполнува назначеното лице се содржани во посебните договори за меѓународна соработка и развој. Во овие договори, кои се склучуваат на највисоко државно ниво, наведени се критериуми по кои треба да се врши изборот на одговорни лица за проектите, а тоа се: менаџмент вештини, познавање на странски јазици и други релевантни знаења за процесите на ЕУ интеграцијата кои треба да ги поседува избраното одговорно лице. Од одговорите на одговорните лица во министерствата и со увид во приложената документација, утврдивме дека во најчест случај се издаваат писмени известувања за определување на одговорни лица на проекти потпишани од страна на министерот на ресорното министерство со кои за одговорни лица се поставуваат раководителите на сектори во министерствата и лица кои претходно биле ангажирани во имплементација на проекти. Писмените известувања или информации немаат утврдена форма и не содржат критериуми за избор на одговорни лица за реализација на проекти. Воспоставената пракса на определување на одговорни лица само со известување од министерот, без посочување дека се применети утврдените критериуми од договорите, ги доведува во прашање начинот на предлагање, управување, следење, реализација и статус на целокупниот проектен циклус во министерствата од отпочнување до нивна реализација.
- 3.1.4. Во МЗШВ на РМ утврдивме слабости и во функционирањето на архивата. Имено, за потребите на ревизијата не можевме да добиеме архивски примерок за сите побарани документи кои се однесуваат на министерството за настани и активности од предходни години. Од извршените разговори со одговорните лица ни беше посочено дека со сегашната состојба во која се наоѓа архивата не може да гарантираат дека може да се добие секој документ поради несоодветните просторни услови за одложување на документацијата, дел од документацијата се наоѓа на друго место, во 2006 година дел од документацијата е земена од страна на кабинетот на тогашниот министер и не е вратена и поради фактот што повеќе од 20 години не е извршено архивирање на документацијата во министерството од страна на Државниот архив на РМ.
- 3.1.5. Во поглед на воспоставените релации помеѓу СЕП и ресорните министерства, начинот на меѓусебно известување, размена на информации за користење на странска помош, извештаи и други форми на соработка, од одговорните лица во 5 –те ресорни министерства беше посочено дека соработката не е определена со акт или некоја пишана форма, истата се сведува на парцијални барања од СЕП само по основ на помошта од одделни донатори. СЕП не бара целосна евиденција на странска помош која се однесува на министерствата како и нејзината имплементација, како координатор на странската помош се јавува само СЕП, а ресорните министерства се во улога на поддршка на донаторските

состаноци на национално ниво и учествуваат во утврдувањето на области каде има потреба од странска помош, иако постојат дневни контакти со СЕП. Од ресорните министерства посочија дека состојбата би се подобрила со вклучување на член во договорите кој за донаторот би бил обврзувачки во поглед на обврската за задолжително регистрирање на донаторот и проектот во базата на податоци. Сегашната ситуација е оставена на волјата на донаторот. Од оваа состојба произлегува и прашањето за потребата и обврската за изготвување на информација или извештај за степенот на реализација на странската помош во РМ по ресорни министерства и на национално ниво и кој би бил споредлив со податоците добиени од донаторите. Тековно во СЕП се изработува полугодишно преглед за странската помош но со податоци чиј извор се самите донатори и за потреби на Владата и јавноста на РМ без при тоа да се врши споредба со податоците и информациите со кои располагаат ресорните министерства.

- 3.1.6. На барање на ревизијата до сите 5 ресорни министерства за доставување на извештаи од спроведен мониторинг и евалуација над имплементацијата на проектите, беше укажано дека истите не се изготвуваат. Во пракса кај едно ресорно министерство постои мониторинг извештај или збирен преглед кој се изработува од секторите врз основа на податоци доставени од донаторите, а на барање и по потреба на самото министерство и СЕП. Кај друго министерство известувањата за странската помош се вклучени во извештаите на секторите за тековната работа, а не како посебни извештаи. Кај друго министерство беше одговорено дека единствен показател за нив за странската помош се податоците во базата на податоци на министерството која се доставува до стручен и ЕУ колегиум на квартална основа. Постои пракса на известување за странската помош во рамки на секторите, а на барање на министерот за целосен извештај истиот се изготвува од секторот за координација на странска помош. Искуствата на одговорните лица во министерствата упатуваат на потребата од вклучување на член во самите договори кој ќе обезбеди одредување на лица од страна на домашните министерства (корисници, имплементатори) за задолжително вршење на мониторинг и евалуација на проектите. Во една публикација на СЕП од 2005 година посочено е дека “Експертските ресурси кои се присутни во РМ за контрола и мониторинг се смета дека се недоволни и во некои случаи нивните способности не се според меѓународните стандарди¹¹”.

Во рамки на ризичната област која третира прашања од **искористеност на средствата**, ревизијата имаше за цел да даде одговор за искористеност на средствата од проектите финансирани со странска помош. Прашањата од ова ризично подрачје се однесуваа на следното:

- 4.1. Дали се споредливи податоците за степен на искористеност на средствата од странска помош помеѓу информациите од ресорните министерства и CDAD?

Во функција на давање на одговор на погоре поставеното прашање, дадени се следните образложенија подолу:

¹¹ Извор на податоци: Публикација на СЕП „Фондовите на ЕУ за развој и РМ“, мај, 2005

4.1.1 За оценка на степенот на искористеност на средствата од странска помош при спроведување на ревизијата постојат неколку ограничувања кои во главно се однесуваат на различните извори на податоци со кои располагаат ресорните министерства и нивното ажурирање во однос на информациите со кои располага CDAD, разликите во целите и описите на проектите кај ресорните министерства и CDAD, валутите во кои се водат, класификација на проектите по области, а кое ја ограничува споредливоста помеѓу двата извора на информации. Ова прашање поради обемноста и ризиците може да биде предмет на друга ревизија на успешност.

Во рамки на ризичната област која третира прашања од **организациона и кадровска поставеност на институциите кои оперираат со проектите**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на ревизорски прашања поврзани со надлежностите на Секторите во министерствата кои се задолжени за координација на проектите финансирани со средства од странска помош во РМ. Имавме едно прашање од ова ризично подрачје кое се однесува на следното:

5.1. Дали постои воедначеност во сегашната организациона структура во 5 – те министерства за координација на странската помош?

Образложенијата кои ги добивме во функција на одговори дадени се подолу:

5.1.1 Тековната организациона поставеност по сектори и одделенија кои ја координираат странската помош кај 5 – те ресорни министерства како и тековниот и проектиран број на вработени се дадени во Прилог 2 – Преглед 4 кон овој извештај. Согласно Нацрт записникот¹² на седницата на Влада на РМ одржана на 20.01.2007 година, заклучено е до крајот на 2007 година сите министерства треба да имаат формирано Сектор за Европска унија. Од извршениот увид во актите на министерствата и извршени разговори и интервјуа, го утврдивме следното:

- Во МЗШВ на РМ Сектор за ЕУ е формиран во 2007 година со измена во правилниците за организација и систематизација на МЗШВ на РМ. Од постојниот Сектор за меѓународна соработка и ЕУ формиран се Сектор за меѓународна соработка и Сектор за ЕУ. До крајот на 2008 година, Секторот за меѓународна соработка функционира со раководител кој не е во редовен работен однос. За министерството постои отворено прашање кога настапуваат услови на развојна соработка со билатерален донатор од Европската унија, во чија надлежност е координацијата на странска помош, односно доаѓа до преклопување на надлежностите помеѓу Секторот за меѓународна соработка и Секторот за ЕУ од причина што се работи за билатерален договор со земја која влегува во групата на земји од кои РМ добива странска помош. Согласно актите на МЗШВ на РМ предвидено е разграничување на надлежностите помеѓу секторите во областа координација на странска помош, но праксата ова не го потврдува;
- Во МТСП на РМ, Секторот за Европска интеграција е формиран во 2005 година и согласно интерните акти¹³ надлежен е за координација со странска помош, додека имплементацијата на

¹² Извор на податоци: Извадок од нацрт записникот од 30-та тематска седница на Владата на РМ одржана на 20.01.2007 година, број 19-325/1 од 22.01.2007 година.

¹³ Извор на податоци: Правилник за внатрешна организација и систематизација на работните места во МТСП на РМ Бр. 04-8406/1 и 04-8406/2 од 05.08.2008 година.

проекти се врши преку другите сектори во МТСП на РМ во зависност од областа на која се однесуваат. Во МТСП на РМ во рамки на Секторот за Европска интеграција, постои одделение за меѓународна соработка кое функционира со 1 вработен. Евиденцијата на проекти финансирани од странска помош се врши од страна на раководителот на Секторот за ЕУ и активно учество на MAPS асистентот. Одделението за меѓународна соработка кое согласно актите на МТСП на РМ треба да ги реализира обврските за билатерална и мултилатерална соработка со донаторите е во состав на Секторот за Европска интеграција;

- Во МЖСПП на РМ, Секторот за ЕУ е формиран во 2008 година, а надлежен за координација со странска помош, подготовка и имплементација на проекти е Секторот за соработка и координација на проекти. МЖСПП на РМ нема назначено раководител и помошник раководител на Секторот за соработка и координација на проекти согласно актите. Обврска за известување за странска помош во министерството е дадена на раководител на ИПА одделението;
- Во МП на РМ во 2008 година од Сектор за меѓународна правна соработка и евроинтеграции формирани се: Сектор за ЕУ и Сектор за меѓународна - правна соработка. Секторот за ЕУ е надлежен за преговори и интеграција, имплементација, мониторинг и евалуација на ИПА проекти. Во рамките на еден Сектор предвидени се активности кои се однесуваат на предпристапна поддршка и помош - ИПА и за друга странска помош. Согласно актите на министерството, задачите на Секторот за ЕУ – одделение за имплементација, мониторинг и евалуација на ИПА проектите не се разграничени во поглед на тоа дали се однесуваат само на предпристапна поддршка и помош - ИПА или и за друга странска помош. Од одговорните лица беше образложено дека Секторот за ЕУ ги организира активностите за контакти со донаторите и воведува во пракса донаторски состаноци. Согласно целите на донаторите проектите се распоредуваат по сектори, односно подготовката и имплементацијата на проекти финансирани со странска помош се врши преку секторите на МП на РМ надлежни за областа на која проектите се однесуваат без оглед дали се работи за билатерална или мултилатерална соработка. Во МП на РМ нема посебен организационен дел како во другите министерства (организационен дел за меѓународна соработка), надлежен за координација на странската помош мултилатерална и/или билатерална, со цел континуирано следење на степенот на извршување на проектите од странска помош и известување.

5.1.2 Тековната и проектирана состојба со број на лица по сектори кај 5 – те министерства е дадена во **Прилог 2 – Преглед 4** кон овој извештај. Прегледот покажува дека кај повеќе министерства е присутна недоволна кадровска екипираност на секторите/одделенијата во министерствата надлежни за координација на странска помош во РМ, односно од проектираниот број на лица, тековната пополнетост е следната:

- Кај МЗШВ на РМ пополнети се 14,75% од проектирани 61 вработен;

- Кај МТСП на РМ пополнети се 32,14% од проектирани 28 вработени;
- Кај МЖСПП на РМ пополнети се 29,17% од проектирани 24 вработени и
- Кај МП на РМ пополнети се 50,00%. Од проектирани 12 вработени.

Препораки

Со цел да даде придонес со вршење на ревизијата и прикажаните состојби, во функција на подобрување и унапредување на состојбите утврдени кај ризичните подрачја, ревизијата ги дава следните препораки кои се наброени според посочените ризични подрачја:

1. Владата на РМ – СЕП, да иницира воведување/проширување на регулативата за странска помош со одредби кои јасно ќе ги дефинираат постапките за добивање и користење на странската помош за институциите корисници во РМ со цел правилно лоцирање на потребите од проекти, координација и единствена применлива методологија за проектен циклус, тековно и континуирано спроведување на надзор и степен на имплементација на странската помош кај институциите корисници во РМ.

СЕП во координација со ресорните министерства, да иницираат и преземат активности за воспоставување на единствена пишана методологија за проектен циклус со цел дефинирање на процедурите при процесот на аплицирање, добивање, евиденција и користење на странската помош во РМ. Воспоставувањето на единствена методологија за проектен циклус ќе значи и воедначен пристап на сите институции вклучени во проектниот циклус.

2. Ресорните министерства да преземат активности со кои воведувањето на редовна, точна и ажурирана евиденција на странска помош/проекти ќе се формулира како обврска и која ќе се реализира со интерните акти на институциите корисници во РМ. Овие активности се препорачуваат со цел добивање на вкупни показатели за ефектите од користење на странска помош, формирање на индикатори за оценка на идни потреби од странска помош, а кои ќе бидат во функција на објективно информирање на Владата и јавноста во РМ.

СЕП во корелација со ресорните министерства, да воспостават релација на регулирање на меѓусебните односи, според која министерствата ќе бидат законски обврзани да вршат редовна достава на податоци од својата евиденција до евиденцијата на СЕП за странската помош/проекти. Оваа препорака ја даваме со цел подобрување на редовноста при ажурирање на CDAD и воспоставување на воедначена евиденција кај ресорните министерства и CDAD за странската помош во РМ.

3. Ресорните министерства корисници на странска помош во РМ, да преземат активности со кои ќе утврдат и воведат критериуми за избор на одговорни и надлежни лица за реализација на проекти финансирани од странска помош. Оваа препорака е дадена со цел непречено и успешно одвивање на целокупниот проектен циклус – од избор на приоритети за проекти до реализација и ефекти од истите.

4. Напоменуваме дека поради разликите во организационите структури и поставеноста на секторите и одделенијата кои се надлежни да ја координираат странската помош во 5 – те министерства кај кои ги извршивме снимањата, корисно е да се изврши проценка на тековната форма,

организациона поставеност и поделба на надлежностите кај институциите корисници на средства од странска помош во РМ. Оваа препорака ја даваме во функција на подобрување и одвојување на надлежностите, организацијата и ефектите од странската помош во целина од организацијата и ефектите кај ЕУ помошта во РМ.

Напоменуваме дека дадените препораки до ресорните министерства и Владата на РМ кај кои ревизијата изврши снимање и ги утврди погоре прикажаните состојби, се однесуваат и на сите институции корисници на странска помош во РМ, а кои се препознаваат во опишаните состојби во овој извештај.