ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА
ДЕЛ ОД ЕЛЕМЕНТИТЕ НА ФИНАНСИСКИОТ ИЗВЕШТАЈ
БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ И РЕВИЗИЈА НА
УСОГЛАСЕНОСТ ЗА 2019 ГОДИНА НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

01 2020 03 01

Скопје, декември 2020 година

С О Д Р Ж И Н А

Опис	Страна
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР	1 - 23
Капитални расходи по потпрограми	24
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи	
- Вовед	25 - 27
- Сметководствени политики	27
- Образложенија кон финансиските извештаи	28- 30

Прилози
Забелешки на Нацрт извештајот
Одговор на забелешки
Фотодокументација

Кратенки користени во извештајот:

РСМ - Република Северна Македонија;
СФП – Сектор за финансиски прашања
СД – Студентски дом
АУП- Архитектонско - урбанистичкиот проект

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број:14-99/7
Дата: 11.12.2020

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на елементи на финансиски извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Министерството за образование и наука (во понатамошниот текст министерството), кои се состојат од елементи од Билансот на приходи и расходи: Капитални расходи, Програма Т – Инвестиции во образованието во делот на Програмите за изградба и реконструкција на основни и средни училишта, студентски и ученички домови[1], од сметката на основниот буџет (637) за 2019 година.

Ревизијата изразува мислење со резерва за вистинитоста и објективноста на дел од елементите на финансискиот извештај Биланс на приходи и расходи и резултатите на финансиските активности за 2019 година, како и за усогласеност со законската регулатива, упатства и воспоставените политики.

Извршена е ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Министерството за образование и наука за 2015 година и не е изразено мислење за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи, а за усогласеност со закони и прописи изразено е неповолно мислење.

Во февруари 2017 година, извршена е ревизија на резултатите од спроведувањето на препораките од Конечниот извештај за извршената ревизија на финансиските извештаи за 2015 година, при што е констатирано дека истите се делумно спроведени.

Со оваа ревизија, констатирани се следниве состојби:
- Слабости во начинот на дефинирање на програмите за изградба и реконструкција на основни и средни училишта, студентски и ученички

[1] Потпрограми: ТА - Изградба на основни училишта, ТБ – Реконструкција на основни училишта, ТГ Изградба на средни училишта, ТД - Реконструкција на средни училишта, ТИ – Реконструкција на ученички домови, ТК- Изградба и реконструкција на студентски домови

домови и отсуство на пишана процедура со критериуми за избор на објекти во однос на нивната потреба од инвестициони вложувања.

- Необезбедените услови за навремено започнување на градежните работи, прекини на градежните работи и непредвидените работи во текот на извршувањето се причина за пролонгирање/отежнување на целиот процес на остварување на динамичките планови и низок степен на реализација на програмските активности.
- Во Одделението за капитални инвестиции во кое се врши контрола и мониторинг врз реализирањето на инвестиционите програми има потреба од кадровска доекипираност.
- Слабости во постапувањето со канцелариskiот и архивскиот материјал и неусогласеност на дел од програмите со одобрените буџетски средства за таа намена.

По однос на наведеното, укажуваме дека одговорните лица во министерството треба да преземат активности во насока на: допрецизирање на програмите, воспоставување процедура со јасни критериуми за објективен избор на објекти, обезбедување на услови за целосна и навремена реализација на изградбите, доекипирање на Одделението за капитални инвестиции, воспоставување на архивско работење согласно законските одредби и усогласување на годишните програми со одобрените буџетски средства.

Во делот на нагласување на прашања за неизвесност и континуитет, обрнуваме внимание дека изведувањето на градежните работи без соодветни долгорочни решенија, квалитетни градежни материјали и функционални решенија има за ефект неквалитетни изведби, поради што за краток период се јавува потреба од нивна повторна реконструкција/санација, а со тоа и несоодветно трошење на буџетските средства.

Во делот на Останати прашања, истакнуваме одредени системски слабости кои се однесуваат на: отсуство на законски одредби за основното и средното образование кои го регулираат начинот на утврдување на потребата од изградба/доградба на нов училиштен објект и отсуство на одредби од Законот за основното образование во однос на сопственоста на училишните објекти и имотот на основните училишта.

Од страна на одговорното лице на министерството и одговорното лице во периодот за кој е вршена ревизија, доставени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, истите се разгледани и не се прифатени поради недоставени докази кои би имале влијание на констатираните состојби.

Вовед

1.1. Извршивме ревизија на елементите на финансискиот извештај и ревизија на усогласеност на Министерството за образование и наука, кои се состојат од елементи од Билансот на приходи и расходи: Капитални расходи, Програма Т – Инвестиции во образованието, во делот на Програмите за изградба и реконструкција на основни и средни училишта, студентски и ученички домови, од сметката на основен буџет 637 за 2019 година.

1.2. Ревизијата на дел од елементите на финансискиот извештај од точка 1.1. на овој Извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 23 од Законот за државна ревизија.

1.3. Извршена е ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на министерството за 2015 година и не е изразено мислење за вистинито и објективно прикажување на финансиската состојба и резултатите од финансиските активности во финансиските извештаи, а за усогласеноста на активностите и финансиските трансакции со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставените политики изразено е неповолно мислење.

1.4. Финансискиот извештај од точка 1.1. на овој Извештај е одговорност на раководството на министерството застапувано од:

- Д - р. Арбер Адеми, министер од 05.06.2018 до 30.08.2020 година.

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на интерна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи, кои што се ослободени од материјално погрешни прикажувања, без разлика дали се резултат на измами или грешки, избор и примена на соодветни сметководствени политики, како и правење на сметководствени проценки кои што се разумни во околностите.

Раководството на субјектот е исто така одговорно за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

1.5. Одговорност на ревизорите е да изразат мислење за дел од елементите на финансискиот извештај од точка 1.1. врз основа на извршената ревизија. Оваа одговорност вклучува и изразување мислење за тоа, дали активностите, финансиските трансакции и информации рефлектирани во дел од елементите на финансискиот извештај Биланс на приходи и расходи во сите материјални аспекти, се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Оваа одговорност вклучува извршување на постапки за добивање ревизорски докази за тоа дали приходите и трошоците се користени за планираните намени утврдени од страна на законодавецот. Таквите постапки вклучуваат и процена на ризикот од неусогласеност.

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI). Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата со цел да добиеме разумно уверување за тоа дали финансиските извештаи се ослободени од материјално погрешни прикажувања. Ревизијата вклучува извршување на постапки за прибавување на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот, вклучувајќи ја и проценката на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

При процена на ризикот, ревизорот ги разгледува внатрешните контроли релевантни за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи, со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околностите, но не за целите на изразување на мислење за ефективноста на внатрешните контроли на субјектот. Ревизијата исто така вклучува оценка на соодветноста на користените сметководствени политики и на разумноста на сметководствени проценки направени од страна на раководството на субјектот, како и оценка на дел од елементите на финансискиот извештај. Веруваме дека ревизорските докази коишто ги имаме прибавено се достатни и соодветни за да обезбедат основа за нашето ревизорско мислење.

2. Цели, заснованост и период на вршење на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на дел од елементите на финансискиот извештај, Биланс на приходи и расходи е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали елементите на финансискиот извештај, кои се однесуваат на капиталните расходи за Потпрограмите за изградба и реконструкција на основни и средни училишта, студентски и ученички домови се ослободени од материјално погрешни прикажувања било поради измама или поради грешка, овозможувајќи му на ревизорот да изрази мислење за тоа дали истите се изготвени, во сите материјални аспекти, во согласност со применливата рамка за финансиско известување.

Цел на ревизијата на усогласеност во врска со ревизијата на елементите на финансиските извештаи е ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали активностите, финансиските трансакции и информации рефлектирани во елементите на финансискиот извештај се, во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики и да ја известува законодавната власт и други советодавни тела за наоди и расудувања.

2.2. Делот од елементите на финансиските извештаи кои се предмет на овој извештај се засновани врз завршната сметка составена според применливата рамка за финансиско известување во Република Северна Македонија.

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 09.03.2020 до 30.07.2020 година кај министерството од тим на Државниот завод за ревизија.

3. Осврт на ревизијата од претходната година - спроведување на препораките

Во февруари 2017 година, извршена е ревизија на спроведување на препораките презентирани во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор за 2015 година, број 12-85/20 од 03.10.2016 година и издаден е Преглед за статусот на спроведување на препораките. Од содржината на презентираните податоци во прегледот, ревизијата констатира дека министерството делумно презело мерки за имплементација на дадените препораки, односно од вкупно 31 препорака, 12 се спроведени, 8 не се спроведени, 4 се делумно спроведени и 7 се во тек на спроведување.

4. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој Извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на субјектот - предмет на ревизија на ден 26.08.2020 година.

На ден 27.11.2020 година, од страна на одговорното лице на министерството и одговорно лице во периодот за кој е вршена ревизија, примени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, заведени во Државниот завод за ревизија под број 14-99/6 од 27.11.2020 година. Забелешките се однесуваат на точките 1.4, 4.1.4 во однос на препораката, 4.2.1. алинеја 3, 4.2.4 во однос на препораката 2 и 7.1 алинеја 2.

Забелешките се разгледани и не се прифатени од причина што не се добиени дополнителни докази кои би имале влијание на промена на утврдените состојби во извештајот.

Текстот на забелешките и одговорот на ревизијата се дадени во Прилог кон овој Конечен извештај.

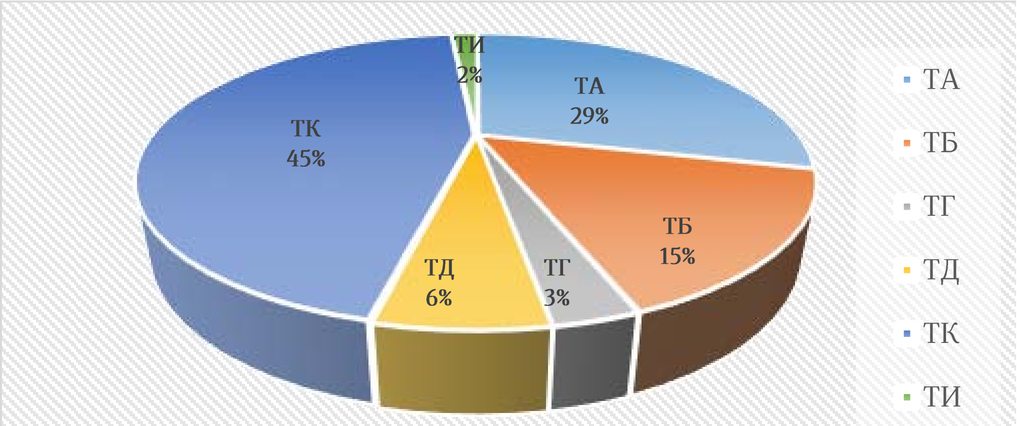
4.1. Внатрешни контроли

4.1.1. За финансирање на Владината програма Т- Инвестиции во образованието, во делот на Програмите за изградба и реконструкција на основни и средни училишта, студентски и ученички домови, во Буџетот на Министерството за образование и наука за 2019 година обезбедени се средства во износ од 321.895 илјади денари, распределени на:

- Потпрограма ТА - Изградба на основни училишта, средства во износ од 92.600 илјади денари (29%);
- Потпрограма ТБ - Реконструкција на основни училишта, средства во износ од 50.000 илјади денари (15%);
- Потпрограма ТГ - Изградба на средни училишта, средства во износ од 10.001 илјада денари (3%);
- Потпрограма ТД - Реконструкција на средни училишта, средства во износ од 20.000 илјади денари (6%);
- Потпрограма ТИ - Реконструкција на ученички домови, средства во износ од 5.000 илјади денари (2%);
- Потпрограма ТК - Изградба и реконструкција на студентски домови, средства во износ од 144.294 илјади денари (45%).

Графиконот бр.1.

Распределба на буџетски средства по Потпрограми за 2019 година (во %)



Со извршениот увид во начинот на дефинирање на програмите за изградба и реконструкција на училишните објекти и ученичките и студентските домови, ревизијата го констатира следново:

- За изградба и реконструкција на училишните објекти на предлог на министерството, Владата на РСМ има донесено Програма за изградба и реконструкција на основните училишта и Програма за изградба и реконструкција на средните училишта за 2019 година. Во програмите

даден е опис на планираните активности по објекти, а распределбата на финансиските средства е прикажана во однос на пренесени финансиски обврски од минати години и планирани инвестиции за објекти во 2019 година, без показатели за нивната поединечна вредност. Проектантските вредности по објекти се утврдени во Планот за јавни набавки.

- Во Програмата за остварување и развој на дејноста во ученичкиот стандард за 2019 година е опфатена Потпрограмата ТИ - Реконструкција на ученички домови, а во Програмата за остварување и развој на дејноста во студентскиот стандард за 2019 година опфатена е Потпрограмата ТК - Изградба и реконструкција на студентски домови. Средствата кои се наменети за двете потпрограми се дадени во вкупен износ, без дефинирање на планираните активности и распределба на финансиските средства по објекти, односно без податоци за видот на објекти, видот на активности и нивната поединечна вредност.

Наведеното не дава можност да се изврши оценка дали управувањето со буџетските средства предвидено во член 3 и 37 од Законот за буџетите е во согласност со буџетските начела, односно дали потрошените средства за изградба/реконструкција на секој поединечен објект се во рамките на планираните за таа намена и се постигнати основните цели на програмата.

Препорака

Одговорните лица во министерството да ги допрецизираат програмите за инвестициони вложувања во образовната инфраструктура, определувајќи ги објектите и видот на планираните активности, со нагласување дека вредносните показатели по објекти/активности се прикажани во Планот за јавни набавки и се во рамките на одобрените буџетски средства.

4.1.2. Министерството нема изготвено процедура со јасни, мерливи и недискриминирачки критериуми кои ќе ги одредат приоритетите во инфраструктурните зафати, преку утврдување на: потребата од интервенција, демографскиот фактор односно бројот на ученици, условите за работа, степенот на развиеност на регионот и други индикатори. Со утврдување на критериуми ќе се создадат услови да се изврши евалуација и објективен избор на објектите опфатени со инвестиционите вложувања во образовната инфраструктура.

До денот на ревизијата, воспоставена е пракса, субјектите до министерството да доставуваат барања за одобрување на финансиски средства за реконструкција и санација на објектите. Одделението за капитални инвестиции ги разгледува, врши увид на терен, подготвува извештај од извршениот увид и дава мислење за потребата, но не учествува во изборот,

односно нивната селекција, ниту пак од страна на одговорното лице на министерството има формирано комисија за таа цел.

Отсуството на процедура со јасни, мерливи и недискриминирачки критериуми за реконструкција/санација на образовните објекти не е во согласност со член 7 и 16 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и не дава разумно уверување за објективниот избор на објекти кои треба да бидат приоритетни во однос на потребата и видот на интервенции, а почитувајќи ги начелата на рамномерен регионален развој.

Во тек е реализација на проектот „Одржлив и инклузивен рамномерен регионален развој" кој се спроведува од Кабинетот на Заменик претседателот на Владата задолжен за економски прашања, во соработка со Министерството за локална самоуправа, ко-финансиран од Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC)[2]. Целта на проектот е создавање на софтверско решение – систем за координација во планирањето, спроведувањето, мониторингот и евалуацијата на политиките за рамномерен регионален развој. Со негова имплементација ќе се овозможи подобар увид во распределбата на буџетските средства во соодветните региони и нивно подобро планирање во насока на рамномерен регионален развој. Со првата фаза треба да се обезбедат транспарентни и структурирани информации за најмалку 23 програми релевантни за рамномерен регионален развој раководени од ресорните министерства. Во рамките на проектот спроведена е анализа на програмите на буџетските корисници и направена е иницијална идентификација на програми кои се релевантни за рамномерен регионален развој, со која се опфатени и програмите за изградба и реконструкција на основни и средни училишта и изградба и реконструкција на спортски сали. Активностите поврзани со компонентата за дефинирање на критериуми при изборот на изградба и реконструкција на основни и средни училишта во голема мерка ќе помогне за воспоставување на соодветна процедура во министерството.

Препорака

Одговорните лица во министерството да изготват процедура со прецизно утврдени критериуми врз основа на кои ќе се врши евалуација и избор на објекти за инвестициони вложувања во образовната инфраструктура, имајќи ги во предвид насоките за дефинирање на критериуми од "Проектот за одржлив и инклузивен рамномерен регионален развој".

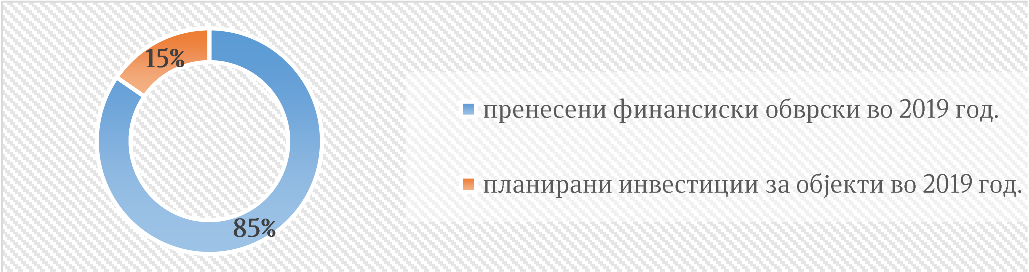
[2] Времетраењето на проектот е три години, декември 2017 – декември 2020 година

4.1.3. За изградба и реконструкција на основните и средните училишта, ученичките и студентските домови, во 2019 година реализирани се активности во износ од 115.850 илјади денари, што претставува 36% искористеност во однос на одобрените 321.895 илјади денари буџетски средства за овие намени.

Од вкупно реализираните активности, 97.986 илјади денари или 85% се однесуваат на продолжување на започнатите градби од минати години, а 17.864 илјади денари или 15% се однесуваат на започнување на нови градби/доградби и надградби на објекти во 2019 година.

Графикон бр.2

Реализирани инвестиции во 2019 година, по обврски (во %)

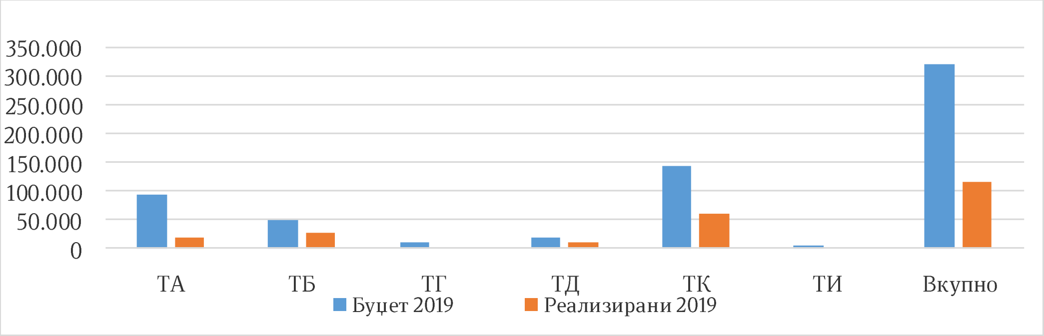


Искористувањето на буџетските средства за инвестиции во образовната инфраструктура по Потпрограми е следна :

- За изградба на основните училишта (Потпрограма ТА), од обезбедените средства во износ од 92.600 илјади денари, искористени се 18.662 илјади денари, односно 20,2%;
- За реконструкција на основните училишта (Потпрограма ТБ), од обезбедените 50.000 илјади денари искористени се 26.801 илјада денари односно 53,6%;
- Од средствата наменети за реконструкција на средните училишта (Потпрограма ТД) во износ 20.000 илјади денари реализирани се 10.973 илјади денари, односно 54,9%;
- За изградба и реконструкција на студентските домови (Потпрограма ТК) искористени се 59.414 илјади денари, односно 41.2% од обезбедените 144.294 илјади денари буџетски средства;
- Не се преземени инвестициони активности за реализација на:
  - ➢ Потпрограмата ТГ - Изградба на средни училишта за која се одобрени 10.001 илјада денари и
  - ➢ Потпрограмата ТИ - Реконструкција на ученички домови во износ од 5.000 илјади денари

Графикон бр.3

Планирани и реализирани инвестиции по Потпрограми во 2019 година



Ниският степен на реализација на програмските активности во најголем дел е резултат на: ненавремено започнување или прекини на градежните активности (делумно обезбедени услови за почеток на градежните работи, необезбедена дозвола за градење, дел од договорите се склучени во зимските месеци во кои временските услови често не дозволуваат изведба на градежните работи, ненавремено назначување на лице за следење на реализација на договорите) и непредвидени работи во текот на извршувањето, што го отежнуваат целиот процес на реализација на динамичките планови. Поради тоа, роковите за реализација на изведбените работи согласно основните договори повеќекратно се пролонгираат и по неколку години.

Слабата реализација на програмските активности има влијание врз постигнувањето на основните стратешки цели за кои е наменето финансирањето, а тоа се подобрување на условите за изведување на наставата од основното и средното образование и подобрување на сместувачките капацитети во ученичките и студентските домови.

Слабостите кои се утврдени, а се однесуваат на започнување на постапка за јавна набавка без претходно обезбедена документација за градење се резултат на несоодветното работење во изминатите години. Од втората половина на 2017 година, Одделението за капитални инвестиции доставува барање за спроведување на постапка за ЈН со претходно обезбедена дозвола за градење, а по склучување на договорот навремено се назначува лице за следење на реализација на договорите, со што во најголем дел се обезбедуваат услови за навремено започнување на градежните работи.

Препорака:

Одговорното лице во министерството да преземе мерки во функција на реализација на програмските активности и целосно искористување на одобрените буџетски средства за инвестиции во образовната инфраструктура.

4.1.4. Во Секторот за организациони работи на министерството функционира Одделението за капитални инвестиции кое во рамките на своите надлежности ги координира и врши мониторинг на активностите поврзани со изградба/доградба, реконструкција и адаптација на образовните објекти. Обемот на работите кои се реализираат преку одделението е голем и бара вклученост на поголем број на стручни лица кои ќе можат навремено и успешно да одговорат на поставените задачи.

Со извршената анализа на предвидените и пополнети работни места, а при тоа имајќи го во предвид големиот број надлежности, тежината и обемноста на задачите, констатирано е дека Одделението за капитални инвестиции има потреба од кадровска доекипираност. Потребата од зајакнување на административниот капацитет е со цел непречено да се извршуваат обврските околу процесот на следење на реализацијата на градежните активности, теренски увид на лице место, утврдување на обемот на извршените градежни работи, квантитативна и квалитативна контрола на вградените материјали и сл. Исто така, ревизијата смета дека одделението има потреба од екипирање со стручни лица, за контрола на извршените работи од фазите за термотехнички и електрични инсталации кои во голем дел се застапени во градежните работи. Во услови на ограничени кадровски капацитети, постои ризик да се наруши функционирањето на воспоставениот систем на внатрешни контроли предвидени со член 16 од ЗЈВФК, што може да има влијание врз реализацијата и квалитетот на изведбените проекти и остварување на специфичните цели на програмите.

Препорака

Одговорното лице во министерството да преземе активности во насока на зајакнување и доекипирање на административниот капацитет во Одделението за капитални инвестиции за ефикасно и ефективно управување и контрола на инвестиционите програми.

4.2. Усогласеност со закони и прописи

4.2.1 Со Буџетот на РСМ за 2019 година[3], за финансирање на Програмите за изградба и реконструкција на основните и средните училишта и ученичките и студентските домови се обезбедени вкупно 536.894 илјади денари, а со Изменување и дополнување на Буџетот на РСМ за 2019 година[4], средствата се намалени за 40% и изнесуваат 321.895 илјади денари. Во однос на усогласеноста на Програмите со одобрените буџетски средства, ревизијата го констатира следново:

[3] Сл.весник на РСМ бр.238/2018 од 25.12.2018
[4] Сл.весник на РСМ бр.211/2019 од 14.10.2019

- Со Програмата за изградба и реконструкција на основни училишта за 2019 година[5] од планираните 212.600 илјади денари, 162.600 илјади денари се наменети за изградба на основни училишта и 50.000 илјади денари за реконструкција на основни училишта. Извршени се измени на Програмата[6] во делот на планираните активности и усогласување на финансиските средства обезбедени со ребалансот на буџетот, кои се намалени на 142.600 илјади денари и тоа: 92.600 илјади денари наменети за изградба на основни училишта и 50.000 илјади денари наменети за реконструкција на основни училишта. Исто така на Програмата за остварување и развој на дејноста во студентскиот стандард за 2019 година[7], направени се соодветни измени[8] и средствата за финансирање на Потпрограмата ТК - Изградба и реконструкција на студентски домови од 244.294 илјади денари се усогласени со ребалансот на буџетот и намалени на 144.294 илјади денари.
- Со Програмата за изградба и реконструкција на средните училишта за 2019 година[9], од планираните 50.000 илјади денари, за изградба на средни училишта се наменети 20.000 илјади денари, а за реконструкција на средни училишта 30.000 илјади денари. Со ребалансот на буџетот и извршените пренамени во текот на 2019 година, програмските средства се намалени на 30.001 илјада денари, односно за изградба на средни училишта 10.001 илјада денари и за реконструкција на средни училишта 20.000 илјади денари. По однос на усогласувањето со одобрените буџетски средства, одговорните лица во министерството имаат направено соодветни измени во Програмата и добиено позитивно мислење од Министерство за финансии, но Програмата за изменување на Програмата за изградба и реконструкција на средни училишта не е донесена од страна на Владата на РСМ.
- За финансирање на Потпрограмата ТИ – Реконструкција на ученички домови која е во рамките на Програмата за остварување и развој на дејност во ученичкиот стандард за 2019 година[10], првично одобрените средства во износ од 30.000 илјади денари, се намалени на 5.000 илјади денари. Извршени се две измени на Програмата за остварување и развој на дејност во ученичкиот стандард[11], но не и во делот на усогласување на средствата со ребалансот на буџетот, наменети за реконструкција на ученичките домови.

[5]Сл.весник на РСМ бр.23/2019 од 31.01.2019
[6]Сл.весник на РСМ бр.127 од 21.06.2019 и бр.243 од 25.11.2019 година
[7]Сл. весник на РСМ, бр5 од 11.01.2019
[8]Сл. весник на РСМ, бр.110 од 30.05.2019, бр.237 од 15.11.2019 и бр.266 од 23.12.2019
[9]Сл. весник на РСМ, бр.23 од 31.01.2019
[10]Сл. весник на РСМ, бр.5 од 11.01.2019
[11]Програма за изменување на Програмата за остварување и развој на дејноста во ученичкиот стандард за 2019 (Сл. весник бр.237 од 15.11.2019 и Сл. весник бр. 266 од 23.12.2019)

Неусогласените програми во однос на одобрените буџетски средства не обезбедуваат објективно утврдена рамка во која што треба да се движи нивната реализација, односно истите не можат да бидат основ за признавање на одредени активности, предвидени со Програмите, согласно член 40 од Законот за извршување на буџетот за 2019 година.

Препорака

1. Одговорното лице во министерството да преземе активности во насока на усогласување на годишните програми согласно одобрените буџетски средства.
2. Надлежните служби во Владата на РСМ да преземат активности во насока на навремено донесување на измените на Програмите, доставени од надлежното министерство, со цел нивно усогласување со одобрените буџетски средства.

4.2.2 Министерството има склучено договор за вршење на стручно технички надзор при реконструкција/санација/адаптација/замена на дотраени градежни материјали и облоги на Блок В и Г од ДСД „Гоце Делчев", Скопје[12]. Вкупната вредност на договорот е 1.355 илјади денари, со времетраење од 10 месеци од денот на склучување на договорот. Давателот на услугата (надзорниот орган) има доставено барање за продолжување на рокот за времетраење на договорот[13], по што е склучен Анекс 1 на договорот[14] со кој е пролонгиран рокот за времетраење на договорот на 15 месеци од денот на склучување на договорот. Со извршените аналитички постапки во однос на приложената документација, ревизијата го констатира следново:

- Согласно договорот, давателот на услугата има доставено банкарска гаранција во висина од 7% за навремено и квалитетно извршување на работите, со важност од 23.03.2017 до 23.02.2018 година, а по склучување на Анекс 1 на договорот, доставена е банкарска гаранција со важност од 09.03.2018 до 23.09.2018 година. Поради грешка во склучениот Анекс 1 на договорот, има прекин од 14 дена на важноста на банкарската гаранција, што не е во согласност со член 48 став 5 и 7 од ЗЈН и член 11 од Договорот. Имено, Анексот 1 на договорот склучен помеѓу министерството и давателот на услугата е потпишан од лице кое согласно тековната состојба од Централниот регистар не бил овластен застапник на давателот на услуги. По барање на банката, на 09.03.2018 година, давателот на услугата доставил Анекс 1 на договорот со променет застапник, кој не е одобрен од страна на министерството, поради што

[12] Договор бр. 19-687/20 од 16.03.2017 година
[13] Допис бр.10-448 од 16.01.2018 година
[14] Анекс 1 на Договорот бр.10-448/3 од 25.01.2018 година

истиот согласно член 47 од Законот за облигациони односи се смета дека не е ни склучен, односно нема полноважност. Направените пропусти во однос на склучениот Анекс 1 на договорот и прекин на банкарската гаранција за времетраењето на договорот не обезбедуваат целосна правна заштита на министерството доколку носителот на набавката не ги почитува условите во договорот.

- Со член 5 од Договорот за вршење на стручно технички надзор регулиран е начинот на плаќање и тоа: плаќањето да се врши во рок од 60 дена по доставување на извештај за интерен технички прием, времени ситуации и завршни ситуации со конечен извештај и тоа:
  - ✓ фактура во вредност од 50% од договорот по реализација на градежните работи во вредност од 50% од договорот за градежни работи и
  - ✓ фактура со остатокот од вредноста за стручно технички надзор по завршување на градежните работи.

Надзорниот орган доставил фактура во вредност од 50% од договорот[15], на ист ден со 8-та времена ситуација од изведувачот, на која се повикува за реализирани 50% од договорот за градежни работи. Со извршената контрола од страна на министерството, констатирани се одредени пропусти во однос на 8-мата времена ситуација, по што истата е вратена на изведувачот, кој по одржаниот состанок со одговорните лица во министерството и надзорниот орган[16] доставил Задолжница[17] кон 8 - та времена ситуација за спорните количини, коригирани со реално изведените работи. Констатираните состојби не даваат уверување дека од страна на надзорниот орган е испочитувана одредбата од член 5 од договорот, односно дека биле исполнети условите за достава на фактурата (50% реализација на предвидените градежни работи). Од друга страна, пропустите кои се констатирани од надлежните служби во министерството, а се однесуваат на несоодветното евидентирање на извршените градежни работи во градежната книга, упатуваат на ризик од нестручно извршување на работите на надзорниот орган.

По извршениот технички преглед[18] во кој е констатирано дека работите по Договорот за санација и адаптација на СД Гоце Делчев Блок В и Г се завршени на 18.12.2018 година, надзорниот орган доставил фактура[19] за преостанатите 50% од основниот договор по реализација на градежните работи во вредност од втората половина за наплата од Договорот за

[15] Фактура бр.6 од 08.02.2018 година
[16] Записникот од одржаниот состанок на ден 30.03.2018 година
[17] Задолжница Бр.3-1/18 од 03.04.2018
[18] Извештај за извршен технички преглед на 19.12.2018 година
[19] Фактура бр.55 од 19.12.2018 година

градежни работи. По извршената контрола од страна на Одделението за капитални инвестиции изготвено е Барање за плаќање[20] до Секторот за финансиски прашања (СФП) кое го враќа барањето[21] и обврската не е платена, со образложение дека Анексот 1 на договорот за вршење на стручно технички надзор е склучен по истекот на основниот договор и е потпишан од лице кое не било овластен застапник на давателот на услугата, повикувајќи се на член 4 став 3 од Правилникот за начинот на контрола на барање за плаќање во министерството[22]. Министерството нема преземено активности за приговор по фактурата или враќање на истата на правниот субјект.

4.2.3 По спроведена постапка за јавна набавка, на ден 19.05.2017 година, склучен е Договор[23] за реконструкција на кров на ООУ „Јоаким Крчовски" с. Волково Ѓорче Петров во износ од 278 илјади денари. Изведувачот со задоцнување, на ден 25.06.2019 година доставил до министерството втора и завршна ситуација за изведени градежни работи во месеците јуни/јули и август 2017 година. Врз основа на документацијата која ни беше доставена, констатиравме дека договорените работи се потврдени од страна на надзорот, а завршната ситуација потпишана од надзорот, министерството и изведувачот. Одделението за капитални инвестиции по извршената проверка, доставило Барање за плаќање[24] со прилог листа за проверка на преземена финансиска обврска за изведени градежни работи до Секторот за финансиски прашања. СФП го враќа барањето и обврската не е платена со образложение дека договорот е истечен во 2017 година. Министерството нема преземено активности за приговор по фактурата или враќање на истата на правниот субјект.

Препорака

1. Одговорните лица во Секторот за финансиски прашања во координација со Одделението за инвестиции да вршат усогласувања по однос на доставените барања за плаќања и доколку се утврдат одредени неправилности истите навремено да ги достават до правниот субјект на корекција.
2. Одговорните лица во Одделението за капитални инвестиции да ги следат активностите на надзорниот орган и доколку истите отстапуваат од одредбите на договорот навреме да реагираат за отстранување на истите

[20] Барање за плаќање од 30.01.2019 година
[21] Враќање барање за плаќање од 05.02.2019 година
[22] Бр. 18-6267/1 од 16.05.2018
[23] Договор бр. 19-3088/28 од 19.05.2017
[24] Барање за плаќање на 01.10.2019

во спротивно да поведат постапка пред надлежното министерство за одземање на лиценцата на надзорниот орган.

4.2.4 По спроведена отворена постапка, министерството на 22.09.2016 година склучило договор за изградба на Студентски дом во комплексот на Државниот универзитет во Тетово[25], во вредност од 166.582 илјади денари, со времетраење на договорот и рок за изведување на работите од 2 години, сметано од денот на воведување на работите.

Со извршениот увид во начинот на реализација на договорот и изведувањето на градежните работи ревизијата ги констатира следниве состојби:

- 15 месеци по склучување на основниот договор, од страна на министерството на ден 21.12.2017 година поднесено е барање за издавање на одобрение за градење, на објект за Студентски дом при Државниот универзитет во Тетово[26], по што од Министерство за транспорт и врски добиено е Одобрение за градба[27] со правосилност од 30.03.2018 година, односно 18 месеци по склучувањето на договорот.
- Поради не обезбедените услови за воведување во работа, односно не обезбедена дозвола за градба, во договорениот рок за изведување на работите од 2 години, изведувачот не бил во можност да започне со активностите, поради што е склучен Анекс 1 на Договорот[28] и е пролонгиран рокот на извршување до 20.09.2020 година, а градежните активности се започнати во месец октомври 2018 година. Со Анекс 2 на Договорот[29] е извршено менување на член 41 од основниот Договор со кои е извршено усогласување со законските одредби, а кои се однесуваат на вишоците на работите.
- Во текот на реализацијата на проектот, изведувачот се соочувал со голем број на ситуации кои не биле предвидени со основниот договор и предмер пресметката и кои придонеле за промена на количините на материјалите, што имало за ефект склучување Анекс Договор[30] за вишоци на работи (вишоци на работи од прва заклучно со седма времена ситуација) во вкупен износ од 11.454 илјади денари со вклучен ДДВ, што претставува 6,87% од основниот договор.
- Иако со извршената стручна ревизија на основниот проект[31] не се утврдени недостатоци, поради направениот пропуст на проектантот,

---

[25] Бр.19-4433/37 од 22.09.2016
[26] КП 5581/2, КО, Тетово2, ул. Илинденска 6б Тетово
[27] Бр.28Уп-607/2017
[28] Анекс 1 на Договорот бр. 10-10589/5 од 25.09..2018 година
[29] Анекс 2 на Договор бр. 09-6084/2 од 28.05.2019 година
[30] Анекс Договор бр. 09-6084/2 од 05.08.2019 година
[31] Извештај за извршена стручна ревизија на основен проект бр.0401-26 од 04.05.2017 година

сите проектни позиции на основниот проект се содржани само во графичкиот дел, но дел од нив не се вклучени во предмер пресметката, составен дел на јавната набавка. Од тие причини, во текот на изградбата се јавуваат непредвидени работи, при што по завршување на работите за месец ноември 2019 година (единаесетта времена ситуација), изградбата на објектот е прекината. По објавениот оглас за јавна набавка[32], а согласно техничките спецификации од поедноставена отворена постапка за јавна набавка на работи[33], во месец јули 2020 година склучен е Договор[34] за непредвидени работи при реализација на договорот за градба на студентскиот дом за потребите на ДУ во Тетово во износ од 8.504 илјади денари со вклучен ДДВ. Непредвидените работи се однесуваат на изведување на рамен кров, поставување на хидраулична платформа и шахти за фекална канализација од подрумски дел.

- Во однос на договорот, до денот на ревизијата изведени се работи во вкупен износ од 58.783 илјади денари што претставува 35% од предвидените работи и упатува на констатација дека изградбата нема да биде завршена ниту во рокот предвиден со Анексот 1 на договорот, односно до 20.09.2020 година и истиот повторно ќе се пролонгира.

Ненавременото обезбедување на услови за почеток на градежните работи и направените пропусти на проектантот и ревидентот, се причина за застој на работите и пролонгирање на роковите за реализација на објектот и по неколку години, што не е во согласност со одредбите од Законот за градење и со начелата за финансиско управување со буџетските средства предвидени во член 37 од Законот за буџетите.

Препорака

1. Одговорните лица во министерството да ги преземат сите потребни активности околу навремено изведување на градежните работи до целосна реализација на изградбата на Студентски дом во комплексот на Државниот Универзитет во Тетово.
2. Надлежните служби во министерството, доколку имаат основа за сомневање во исправноста на постапката при изградба на објект, согласно Заклучокот од Осумдесеттата седница на Владата на РСМ[35] да покренат постапка за одземање на лиценцата на учесниците во изградбата, односно проектантот, ревидентот, надзорот и изведувачот на објектот.

[32] бр.07397/2020
[33] бр.10-5111/2 од 18.05.2020 година
[34] бр. 10-511/11 од 13.07.2020 година
[35] Заклучок од Осумдесеттата седница на Владата на РСМ одржана на 17.07.2018 година

4.2.5 Со извршените детални постапки во делот на канцелариското и архивско работење во Министерството за образование и наука, ревизијата констатира дека истото не се врши на начин пропишан со одредбите од членовите 14, 20, 23, 25, 31, 32 и 33 од Уредбата за канцелариско и архивско работење.

- Во министерството, канцелариското работење се извршува преку писарницата, во која се врши прием и прегледување на документи, заведување во деловодникот, доставување во работа со интерна книга за достава до организациони единици. Поради не воспоставеното архивско работење, решените предмети индивидуално се чуваат во просториите на организационите единици или во подрум, наместо да се вратат во писарницата за архивирање, да се изврши одбирање на архивскиот од документарниот материјал, средување на архивскиот материјал, евидентирање (попис и опис) на архивскиот материјал, категоризација, попишување на документарниот материјал на кого му изминал рокот на чување и негово уништување и предавање на јавниот архивски материјал на трајно чување во Државниот архив на РСМ, предвидени со Уредбата.
- Со увид во Правилникот за систематизација на работните места во министерството[36] утврдивме дека во рамки на Секторот за организациони работи систематизирано е Одделение за архивско работење и организациони работи со 6 работни места. Од нив пополнети се 4 работни места за кои лицата извршуваат други активности, но не и активностите за архивско работење.

Ваквиот начин на постапување со канцеларискиот и архивскиот материјал не обезбедува систематски надзор над документите, управување, чување и користење на документите, а создава и ризик од губење на документацијата.

Препорака
Одговорните лица во министерството да преземат мерки и активности за воспоставување на архивско работење на начин предвиден со законските и подзаконски акти за канцелариско и архивско работење.

[36] Правилник за систематизација на работните места бр.04-2497/1 од 23.02.2018 година

Основ за изразување на мислење

Вкупниот ефект од утврдените состојби во точката 4.2 кои претставува основа за изразување мислење е:

- ненавременото започнување на градежните активности, прекини на градежните работи и непредвидените работи кои го пролонгираат/отежнуваат процесот на остварување на динамичките планови на инвестиционите вложувања во образовната инфраструктура и се причина за нискиот степен на реализација на програмите;
- неусогласеност на дел од програмите со одобрените буџетски средства за таа намена и
- не воспоставен начин на работа и правила на постапување со архивскиот и документираниот материјал во канцелариското и архивското работење на министерството.

5. Ревизорско мислење

Мислење за финансиски извештаи

Според наше мислење, со исклучок на ефектот на прашањата изнесени во точката 4.2 елементите на финансискиот извештај на Министерството за образование и наука на ден 31 декември 2019 година кои беа предмет на ревизија, се прикажани вистинито и објективно во сите материјални аспекти.

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, со исклучок на ефектот на прашањата изнесени во точката 4.2, активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во елементите од финансиските извештаи на Министерството за образование и наука, се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

6. Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет

6.1. На 21.09.2019 година, министерството има спроведено поедноставена отворена постапка[37] за изработка на техничка документација за санација/замена на дотраени материјали на Зграда 1, Зграда 2 и Зграда 3 за Студентскиот дом „Стив Наумов“ - Скопје. По спроведената постапка склучен

[37] бр.10-10877/1

е Договор[38] во вредност од 3.540 илјади денари и времетраење од 6 месеци.

Со извршениот увид во приложената документација за потребата од санација, ревизијата го утврди следново:

- На 30.10.2017 година, од страна на СД „Стив Наумов“ испратен е допис бр.03-1285/2 до Министерството за образование и наука со кој известуваат дека поради застареност на објектите на студентскиот дом (зграда 1, зграда 2 и зграда 3) потребна е нивна реконструкција, и покрај тоа што министерството[39] во периодот од 2008 - 2015 година има инвестирано 142.305 илјади денари во реконструкција на објектите кои се во состав на студентскиот дом и тоа:
    - ✓ За реконструкција на прва машка зграда 21.365 илјади денари;
    - ✓ За реконструкција на втора машка зграда 25.204 илјади денари;
    - ✓ Изградба на нови објекти- павилјонски систем на место на стари бараки 73.001 илјада денари;
    - ✓ Изведба на инфраструктурна мрежа на локација на Студентскиот дом, за потребите на новите објекти 16.809 илјади денари;
    - ✓ Приклучување на објектите на електродистрибутивна мрежа, за новите објекти 851 илјада денари;
    - ✓ Опремување на новите објекти 5.075 илјади денари.
- Во 2019 година, одговорните лица во министерството имаат извршено увид во состојбата на објектите на студентскиот дом за да се утврди потребата од нивна реконструкција и констатирано е дека истите се во лоша состојба поради неквалитетно изведување на градежните работи во однос на претходно извршените реконструкции на зграда 1 и зграда 2. Имено, во 2008 година, иако е направена комплетна реконструкција на зградата 1 констатирани се низа пропусти како што се: не сменет кровен покривач од азбестен покрив, поставување на подови врз паркет, санитарни јазли изведени од гипс картон, нефункционалност на котлите, поради што корисниците се соочуваат со проблем за топла вода, не обложена инсталација и губење на топлина. Во однос на зграда 2, чија реконструкција се реализирала до 2010 година, опфатени биле градежни работи за реконструкција на простории со цел да се поставаат санитарни тоалети во секоја соба со затварање на тераси и реконструкција на заеднички бањи на секој кат. Од извештаите дадени на увид поткрепени со фотографии видно е дека работите не биле изведени согласно одредбите од член 29 и 36 од Законот за градење, со што објектот за краток период е доведен во многу лоша состојба,

[38] бр.10-1877/11 од 13.11.2019 година
[39] Одговор на Барањето бр. 10-13160/2 од 10.11.2017 година

несоодветни услови за живеење, големо присуство на влага и појава на мувла.

Изведување на работите без соодветни долгорочни решенија, примена на градежни материјали без соодветен квалитет и гаранција од повеќе години и не функционални решенија имаат за ефект неквалитетно изведување на градежните работи, поради што за неколку години се јавува потреба од повторна реконструкција на реновираните објекти и трошење на буџетски средства за истата намена. По однос на недостатоците во изведбата на градежните работи за втората машка зграда, министерството води судски спор, за кој сеуште не е донесена конечна одлука.

7. Останати прашања

7.1. Во однос на правата и обврските над основните и средните училишта, правото на сопственост на објектите и постапката за изградба/доградба на нови училишни објекти констатирано е следново:

- Со одредбите од член 112 од Законот за средното образование, уредено е правото на сопственост на училишните објекти и имотот на средните училишта, кои со Одлуката на Владата на РСМ[40] за пренесување на основачките права и обврски над постојните државни средни училишта, на општините и на Градот Скопје и пренесување на правото на сопственост на објекти, ги презема општината, односно градот Скопје за училиштата на своето подрачје.
- Ревизијата истакнува дека не постои одредба во Законот за основното образование во однос на сопственоста на училишните објекти и имотот на основните училишта кои со Одлуката на Владата на РСМ[41] за пренесување на основачките права и обврски над постојните основни училишта на општините и на општините во Градот Скопје и пренесување на правото на сопственост на објекти, ги презема општината, односно општините на градот Скопје за училиштата на своето подрачје, поради што е потребно министерството да подготви предлог измени и дополнувања на Законот за основното образование.

7.2. Со одредбите од Законот за основно образование и Законот за средно образование[42] регулиран е начинот за основање основни и средни училишта (издавање решение за верификација). Советот на Општината донесува одлука за основање на општинско основно и средно училиште, а по претходно добиено позитивно мислење од Владата на предлог на министерството.

[40] бр.619-2326/2 од 22.06.2005 година, Службен весник на РМ" бр. 51/05
[41] бр. 19-2326/1 од 22.06.2005 , Службен весник на РМ" бр. 51/05
[42] Член 22 и 23 од Законот за основно образование и член 10 и 11 од Законот за средно образование

Министерството за таа цел формира комисија составена од пет члена: по еден член од Бирото, Државниот просветен инспекторат, основачот и два члена од министерството, која утврдува дали се исполнети условите за основање основно/средно училиште, во однос на:

- доволен број ученици за формирање на најмалку по две паралелки од прво до деветто одделение,
- обезбеден наставен кадар,
- обезбедени училишни простории, опрема и наставни средства и обезбедени финансиски средства.

Со законските одредби за основно и средно образование не е дефиниран начинот со кој ќе се утврди/потврди потребата од изградба/доградба на нов училиштен објект, односно надлежното министерство не дава претходно мислење/елаборат по однос на потребата од започнување на градбата, туку дава само мислење за основање на училиште, кога објектот веќе е изграден. Немањето одредби/критериуми со кои ќе биде опфатен иницијалниот дел за потребата од изградба/доградба на нов простор/училиште, создава ризик изградениот објект да не се користи во целост за намената за која е изграден. .

Во таа насока ревизијата смета дека надлежното министерство треба да донесе интерен акт/процедура со однапред утврдени прецизни и јасни критериуми од аспект на бројот на ученици, паралелки, наставен јазик и други индикатори кои ќе бидат основа за утврдување на потребата од изградба/доградба на нов простор. Имајќи ги во предвид надлежностите на општините и градот Скопје во областа на образованието (основање, финансирање и администрирање на основните и средните училишта) согласно член 22 став 1 точка 8 од Законот за локална самоуправа, ревизијата смета за потребно да се изврши анализа за примена на моделот на трансферирање на средствата за капитални инвестиции до општините, по примерот на другите министерства, а во насока на подобрување на образовната инфраструктура и создавање на услови за поквалитетно образование.

7.3. За изградба на СД „Невена Георгиева Дуња“ (поранешен медицинар), по спроведена постапка за јавна набавка, во 2016 година склучен е Договор[43], согласно техничките спецификации за дел 1 од тендерската документација. Средствата се обезбедени од Буџетот на Министерството за образование и наука од Програма Т, Потпрограма ТК, ставка 482 Други градежни објекти и тоа за 2017, 2018 и 2019 година.

[43] бр.19-4433/36 од 22.09.2016 година

Договорот за изградба е склучен во вредност од 203.432 илјади денари, во времетраење од 2 години и рок за изведување на работите 2 години, сметано од денот на воведувањето во работа, но изградбата воопшто не е започната, поради необезбедени документи за добивање дозвола за градење. Имено, Град Скопје има дадено позитивно мислење[44] за доставениот архитектонско урбанистички проект, врз основа на кој Министерството за транспорт и врски издал Потврда за заверка[45] на Архитектонско - урбанистичкиот проект. Врз основа на негативниот одговор од Министерството за внатрешни работи[46], Град Скопје има донесено Решение со кое Барањето на Министерството за образование и наука за утврдување на режим на сообраќај на дел од крак на ул.2 во Скопје за изградба и приклучок на објект СД „Невена Георгиева Дуња“ во комплексот Клинички центар го одбива, поради што не е добиено одобрение за градба. Негативното мислење од градот Скопје за Елаборатот за сообраќаен режим е во противречност со позитивното мислење за архитектонско урбанистички проект, имајќи во предвид дека истиот е изготвен согласно АУП.

Склучувањето на договор за изградба на објект без претходно обезбедена дозвола за градење го оневозможува започнувањето на градежните активности, со што министерството не е во можност да ги исполни обврските кои произлегуваат од членовите 22-26 од Договорот и истото создава ризик другата договорна страна да бара надомест на штета, предвиден со член 54 од Договорот.

[44] бр.13-1270/3 од 18.04.2017 година
[45] бр. 66-1668/8 од 21.04.2017 година
[46] бр.22.2-80079/2 од 20.12.2017 година

МИНИСТЕРСТВО ЗА ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА
СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (637)

КАПИТАЛНИ РАСХОДИ ПО ПОТПРОГРАМИ

во 000 денари

Програма Т	Буџет 2019	Ребаланс 2019	Ребаланс / Буџет	Извршување 2019	Извршување/ ребаланс
1	2	3	4	5	6
Потпрограма ТА- Изградба на основни училишта	162.600	92.600	56,9%	18.662	20,2%
Потпрограма ТБ- Реконструкција на основни училишта	50.000	50.000	100,0%	26.801	53,6%
Потпрограма ТГ- Изградба на средни училишта	20.000	10.001	50,0%	0	0,0%
Потпрограма ТД- Реконструкција на средни училишта	30.000	20.000	66,7%	10.973	54,9%
Потпрограма ТИ- Реконструкција на ученички домови	30.000	5.000	16,7%	0	0,0%
Потпрограма ТК- Изградба и реконструкција на студентски домови	244.294	144.294	59,1%	59.414	41,2%
Вкупно	**536.894**	**321.895**	**60,0%**	**115.850**	**36,0%**

Република Северна Македонија
Министерство за образование и наука

Republika e Maqedonisë së Veriut
Ministria e Arsimit dhe Shkencës

08-12119/2
26-11-2020

До
Државен завод за ревизија
ул. „Павел Шатев" бр.2
Плата „Емануел Чучков"
1000 Скопје

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА-REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ-SHKUP

Примено Pranuar më:	27.11.2020		
Орг. Един. Nj. org.	Број: Nr.	Прилог: Shtojcë:	Вредност: Vlera:
	14-99/6		

Предмет: Доставување забелешки на Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор за извршената ревизија

Врска: Ваш бр. 14-99/5 од 26.10.2020 година

Наш бр. 25-12119/1 од 29.10.2020 година

Почитувани,

Од ваша страна до Министерството за образование и наука е доставен Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор за извршената ревизија на дел од елементите на финансисискиот извештај Биланс на приходи и расходи и ревизија на усогласеност за 2019 година на Министерството за образование и наука на Република Северна Македонија, заведен со ваш бр. 25-12119/1 од 26.10.2020 година.

Согласно член 30 став 2 од Закон за државната ревизија („Службен весник на Република Македонија" бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15, 27/16 и 83/18), Министерството за образование и наука ги доставува забелешките по наодите и препораките искажани во Нацрт извештајот.

Најнапред сакаме да изразиме огромна благодарност за соработката која ја имавме за целиот период додека се спроведуваше процесот на ревизија на Министерството за образование и наука.

Со внимание го разгледавме Нацрт извештајот и ги даваме следните забелешки:

1.4 Финансискиот извештај од точка 1.1 на овој Извештај е одговорност на раководството на Министерството застапувано од:

- Д-р Арбер Адеми, министер од 05.06.2018 година до 30.08.2020 година.

Во однос на точката 1.4 сакаме да укажеме дека д-р Арбер Адеми е министер за образование и наука од 01.06.2018 година до 29.08.2020 година. Изборот на д-р Арбер Адеми за министер за образование и наука од страна на Собранието на Република Северна Македонија е извршен на 49-та седница одржана на 01.06.2018 година. Одлуката за избор на членови на Владата на Република Македонија е објавена во Службен весник на Република Македонија бр.103 од 04.06.2018 година.

Мандатот министер за образование наука на д-р Арбер Адеми му престанува на 29.08.2020 година. Собранието на Република Северна Македонија на 10-та седницата одржана на 30.08.2020 година врши избор на новата Влада на Република Северна Македонија по завршувањето на Предвремените Парламентарни избори кои се одржаа на 15 јули 2020 година. Одлуката за избор на членови на Владата на Република Македонија е објавена во Службен весник на Република Македонија бр.210 од 31.08.2020 година.

Во однос на точката 4.1.4. екипирање на Одделението за капитални инвестиции во делот на препораката Одоговорното лице во Министерството да превземе активности во насока на зајакнување и доекипирање на административниот капаците во Одделението за капитални инвестиции за ефикасно и ефективно управување и конртола на инвестиционите програми сакам да наведам дека во перидот додека бев министер за образование и наука во Планот за вработување за 2020 година во Министерството за образование и наука со архивски бр.04-8777/3 од 16.09.2019 година во планираните унапредувања за 2020 година се предвиде работното место самостоен референт за стручно административни работи за работите од областа на капитално инвестирање и следење на објекти, а во планирани вработувања за 2020 година се предвиде работното место Раководител на Одделение за капитални инвестиции. Истите во перидот од месец март до месец август не се реализира поради појавата на светската здравствена криза вирусот Ковид-19 и распишаните Предвремени Парламентарни избори кои се одржаа на 15 јули 2020 година.

4.2 Усогласеност со закони и прописи

Во однос на алинејата три во точката 4.2.1 неусогласеност на Програмите во однос на одобрените буџетски средства, односно за несуогласеност на Програмата за изменување на Програмата за остварување на дејноста на ученичкиот стандрад за 2019 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 237/19) во делот на усогласување на средствата со Ребалансот на буџетот за 2019 година, наменети за реконструкција на ученичките домови во прашање е ненамерна техничка грешка во Потпрограмата ТИ, ставка 482 капитални расходи, со тоа што износот од 30.000.000 денари, не бил намален на 5.000.0000 согласно со Измените и дополнувањата на Буџетот за 2019 година, туку е оставен износот 30.000.000 од претходната промена како што бил во оригиналниот Буџет на Република Северна Македонија за 2019 година. Овде не станува збор за нецелосно усогласување на Програмата со Ребалансот на буџетот за 2019 година. Министерството за образование и наука по донесување на Буџетот на Република Северна Македонија како и на Ребалансите на буџетот одговорно врши усогласување на сите Програми со определените буџетски средства.

Во точката 4.2.4 Препорака 2 почитување на Заклучокот од Осумдесеттата седница на Владата на Република Северна Македонија оддржана на 17.07.2018 година точка 3 која гласи: „се задолжуваат сите министерства и другите органи на државната управа, во сите случаи каде има основ за сомневање во исправноста во постапката при изградбата на објектите за кои се тие инвеститори, да покренат постапка за одземање на лиценцата на изведувачите за тој објект (проектанти, ревиденти, надзор, изведувач и др). Во конкретниот случај (за спроведени постапки и склучени Договори) немало сомнеж за издаденото одобрение за градење, а Одобрението за градење е издадено од

надлежен орган - Министерство за транспорт и врски преку електорнскиот систем е-одобренија.

Во член 4 од Договорот со број 19-4433/37 од 22.09.2016 (кој е со времетраење од две години) наведено е дека услов за отпочнување со градбата е правосилно одобрение за градба и потпишан и заверен динамички план.

Одобрението е издадено на 02.03.2018 година, а станало правосилно на 30.03.2018 година. Воведување во работа е направено со записник на 24.04.2018 година, односно во времетраење на договорот, а пред истек на времетраење на Договорот со Анекс за продолжување на рок, продолжен е рокот со што се усогласува рокот согласно издаденото одобрение за градење. Напоменувам дека градбата започнала по правосилно одобрение за градење, па оттука нејасно е упатувањето на Заклучокот од Осумдесеттата седница на Владата на Република Северна Македонија бидејќи градењето започнало по добиено одбрение за градење.

Законот за градење не предвидува казни и одземање на лиценци доколку има пропуст во позиции или непредвидени позиции, а повторно потенцирам дека Овластени лица за следење на договорите немаат надлежност за иницирање на постапка за одземање на Лиценци (изведувач/надзор/проекант/ревидент). Надлежен орган за издавање и одземање на лиценци е Министерство за транспорт и врски.

Вишоците на работи се мерлива количина и истите ги потврдува Надзорен орган во градежна книга, која пак ја контролира и лицето за следење на договорот (хартиено и на лице место-на објект).

По однос на појава на непредвидени работи, по барањето на Изведувачот мислење освен Надзорен орган дава и Проектантот, а согласно Законот за јавни набавки („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.24/19) се спроведува нова постапка за непредвидени работи со што се исклучува можноста за екслузивност односно директно склучување на договар за непредвидени работи со Изведувачот по основен договор. Постапката за непредвидени работи јавно/транспарентно се објавува на ЕСЈН и секој има право на учество, а во конкретниот случај по спроведена јавна набавка и спроведена е-аукција, Договор за непредвидени работи е склучен со друг изведувач.

Би сакал да наведам и дека Овластените лица за следење на Договорите во Одделението за капитални инвестиции со Овластување за следење на Договорите имаат точно наведени задачи како и за што се овластени. Истите ги следат реализациите и навремено ги преземаат сите мерки доколку согледаат непочитување на одредбите од договорите за кои се овластени да ги следат.

Казни и основ/причини за активирање на Банкарски гарнции во Договор за изградба и Договор за надзор се наведени во одредбите од Договорите, а овластените лица навремено постапуваат/укажуваат на надзорот и изведувачот доколку забележат непочитување на одредбите од договорите.

7. Останати прашања

По однос на точката 7.1, алинеја два дека не постои одредба во Законот за основното образование во однос на сопственост на училишните објекти и имотот на основните училишта. Таква одредба постои во Законот за изменување и дополнување на Законот за основното образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 63/04) во период кога со процесот на децентрализиација основните и средните училишта преминуваат во сопственот на општините. Истата одредба која се наведува во

Законот за средното образование во истата година е внесена во тогашниот постоечки Закон за основното образование.

Законот за изменување и дополнување на Законот за основното образование („Службен весник на Република Македонија" бр. 63/04)

Член 72

По членот 113 се додава нов член 113-а, кој гласи:

"Член 113-а

Основачките права и обврски над постојните основни училишта ги презема општината од денот на конституирањето на советите на општините и на градот Скопје и изборот на градоначалниците на општините и градоначалникот на градот Скопје по спроведувањето на првите наредни локални избори согласно со Законот за локалните избори ("Службен весник на Република Македонија" број 46/96, 12/2003, 35/2004, 52/2004 и 60/2004).

Сопственоста на училишните објекти и имотот на основните училишта од ставот 1 на овој член, со одлука на Владата на Република Македонија ги презема општината од денот на конституирањето на советите на општините и на градот Скопје и изборот на градоначалниците на општините и градоначалникот на градот Скопје по спроведувањето на првите наредни локални избори согласно со Законот за локалните избори ("Службен весник на Република Македонија" број 46/96, 12/2003, 35/2004, 52/2004 и 60/2004)."

Сметаме дека наведените препораки ќе придонесат кон градење на реална слика за реализација на средствата од Буџетот на Минисерството за образование и наука наменети за капиталните инвестиции.

На крајот уште еднаш сакаме да изразиме благодарност за соработката.

Со почит,

МИНИСТЕРКА
Мила Царовска

Одговорно лице за време на вршење на ревизијата
Dr. Arbër Ademi

Министерство за образование и наука на Република Северна Македонија
Ministria e Arsimit dhe Shkencës e Republikës së Maqedonisë së Veriut

Ул. „Св. Кирил и Методиј" бр. 54, Скопје
Република Северна Македонија
Rr. „ Shën Kirili dhe Metodi " nr. 54 Shkup
Republika e Maqedonisë së Veriut

+389 2 3117 896
www.mon.gov.mk

Одговор
на забелешки на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор

На ден 27.11.2020 година добиени се забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на дел од елементите на финансискиот извештај Биланс на приходи и расходи и ревизија на усогласеност за 2019 година на Министерството за образование и наука на Република Северна Македонија, бр. 134-99/4 од 26.10.2020 година, од страна на одговорното лице на министерството и одговорно лице во периодот за кој е вршена ревизија, заведени во Државниот завод за ревизија под број 14-99/6 од 27.11.2020 година.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Забелешката на констатираната состојба во **точка 1.4** која се однесува за одговорноста на раководството за финансиските извештаи предмет на ревизија, **не се прифаќа**, поради не доставени докази кои ќе ја оспорат утврдената состојба. Во забелешката се повикува на Одлуките за избор на членови на Владата на РСМ кои ревизијата ги има земено во предвид, но за одговорно лице на министерството за финансиските извештаи е наведен датумот кога е извршен упис на промена во Централниот регистар.

2. Забелешката на констатираната состојба во **точката 4.1.4.** која се однесува на препораката за зајакнување и доекипирање на административниот капацитет во Одделението за капитални инвестиции, **не се прифаќа,** бидејќи истата претставува објаснување за причините за констатираната состојба во однос на недостиг на човечки ресурси во одделението и потврда за потребата од негово екипирање со стручни лица.

3. Забелешката на констатираната состојба во **точката 4.2.1. алинеја 3,** која се однесува на неусогласеност на Програмата за остварување и развој на дејност во ученичкиот стандард за 2019 година за реконструкција на ученички домови, во однос на средствата со ребалансот на буџетот **не се прифаќа**, поради не доставени дополнителни докази кои ќе ја оспорат констатацијата и воедно претставува потврда на утврдената состојба од страна на ревизијата. Во забелешката е наведено дека утврденото неусогласување е резултат на ненамерна техничка грешка.

4. Забелешката на констатираната состојба во **точката 4.2..4 која се однесува на препораката 2,** каде е наведено дека надлежните служби во министерството доколку имаат основ за сомнеж во исправноста на постапката за изведување на градежните работи согласно Заклучокот на Владата на РСМ од Осумдесеттата седница одржана на 17.07.2018 година, да покренат постапка за одземање на

лиценцата на учесниците во изградбата, **не се прифаќа**, поради не доставени дополнителни докази кои ќе влијаат на промена на препораката. Во забелешката се објаснуваат причините за незавршените работи околу изградбата на Студентски дом при Државниот универзитет во Тетово, по склучен договор во 2016 година: ненавремено започнување на градежните работи, пролонгирање на роковите за извршување, вишоците на работи и непредвидените работи, кои ревизијата ги има земено во предвид и истите се детално хронолошки наведени во утврдените состојби. Меѓутоа истата не ја менува состојбата дека поради направениот пропуст на проектантот во однос на премер пресметката, составен дел на јавната набавка се јавуваат непредвидени работи, ниту влијае на препораката за постапување по Заклучокот на Владата на РСМ, бидејќи истиот е заснован на одредбите од член 38 од Законот за градење.

5. Забелешката на констатираната состојба во **точката 7.1 алинеја 2,** која се однесува на не постоење одредба во постојниот Законот за основното образование во однос на сопственоста на училишните објекти и имотот на основните училишта кои со Одлуката на Владата на РСМ ги презема општината, односно општините на градот Скопје за училиштата на своето подрачје, **не се прифаќа,** бидејќи во забелешката субјектот се повикува на одредбите од Законот за изменување и дополнување на Законот за основното образование (Сл. Весник на РМ бр.63/04) кој не е во сила од 2008 година, и не ја оспорува констатацијата дека отсуствуваат одредби во постојниот Законот за основно образование, во однос на сопственоста на училишните објекти и имотот на основните училишта.