



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ
“ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА СУБЈЕКТИ ОД ЈАВЕН СЕКТОР, СТЕПЕН
НА ИСКОРИСТЕНОСТ НА КРЕДИТИТЕ И ЗАЕМИТЕ,
ПЛАТЕНИ
И СТВОРЕНИ ТРОШОЦИ”



02 2021 00 09



Скопје, јуни 2022 година

СОДРЖИНА

	Страна
Резиме	1 - 5
Основни податоци	6 - 13
Цел, опфат и методологија на ревизијата	14 - 18
Ревизорски наоди	19 - 91
Заклучок	92
Препораки	93 - 95
 Прилози:	
Прилог број 1 - Посебни закони за задолжување и закони за гаранција на РМ и РСМ кај странски работодавачи	
Прилог број 2 - Табела за повлекувања на средства од заеми за финансирање на проекти заклучно со 30.09.2021 година	
Прилог број 3- Резиме на ПИМА	
Прилог број 4 - Преглед на надоместоци на членовите во ЕИП	
Прилог број 5 - Преглед на ревидирани проекти за кои заемот е во фаза на повлекување	
Прилог број 6 - Преглед на трошоци по договори за заем за ревидирани проекти	
Прилог број 7 - Преглед на вредност на договори за изградба за ревидирани проекти	
Прилог број 8 - Забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор	
Прилог број 9 - Одговор на забелешките по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор	

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Кратенки користени во извештајот:

РСМ – Република Северна Македонија;
МФ – Министерство за финансии;
МТВ – Министерство за транспорт и врски;
МЗ – Министерство за здравство;
ЈП – Јавно претпријатие;
АД – Акционерско друштво;
ЈП ЖРСМ Инфраструктура –Јавно претпријатие Железници Инфраструктура;
УО – Управен Одбор
НЕР АД – Национални енергетски ресурси;
FIDIC - Меѓународната федерација на инженери-консултанти
НБРСМ – Народна банка на РСМ;
МФИ - меѓународните финансиски институции;
ММФ – Меѓународен монетарен фонд;
ЕБОР – Европска банка за обнова и развој;
ЕИБ – Европска инвестициона банка;
ЦЕБ – Банка на Советот на Европа
КфВ-Кредитна банка за обнова
МБОР – Меѓународна банка за обнова и развој -Светска Банка
ЕУ – Европска унија;
УСД – Соединети Американски Држави Долар
ЕЛС – Единици на локална самоуправа;
МСС – Меѓународни сметководствени стандарди
PIMA -ПИМА - Проценка на управувањето со јавните инвестиции;
ЕИП – Единица за имплементација на проект;
DAB- Dispute Adjudication Board Одбор за одлучување/разрешување на спорови
WBIF – Western Balkans Investment Framework – Инвестициска рамка за Западен Балкан;
ИПА – Пред пристапни фондови на ЕУ;
OECD – Организација за економска соработка и развој;
УКИМ – Универзитет Св. Кирил и Методиј Скопје
УНЕСКО - Организација за образование, наука и култура на Организацијата на Обединетите Нации
JUSPERS - Joint Assistens to support projects in European Regions Заедничка помош за поддршка на проекти во Европските региони
ТИДУ -Единица за испорака на транспортна инфраструктура



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број:38-978/14
Дата: 24.06.2022

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема „Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци“ со цел да дадеме одговор на следното прашање:

Дали јавните инвестиции кои се финансираат со средства од заеми се реализираат на ефикасен и економичен начин?”

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 година.

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

Со спроведената ревизија на успешност стекнавме разумно уверување дека финансирањето на јавните инвестиции со средства од заеми од официјални кредитори овозможува обезбедување на средства за големи инвестиции по поволни услови, за кои има грејс период и подолг период за сервисирање на долгот. Предностите од финансирањето на проекти за субјекти од јавен сектор со заеми кај официјални кредитори се: комбинирано финансирање на проектите со можност од инвестициски грантови преку ИПА Инструментот и WBIF Инструментот, особено за патната и железничка инфраструктура, како и даночни ослободувања особено поволни за ЈП за државни патишта.

Утврдивме дека системот за управување со јавни инвестиции е уреден со поединечни закони за задолжување и договори за заем и отсуствува посебна регулатива за реализација на јавните инвестиции. Во стратешкото планирање на јавните инвестиции има слабости како што се: отсуство на национална методологија и критериуми за избор на проекти. Во постоечката правната рамка не е дизајниран ефикасен систем за мониторинг и надзор над проектите со процедури, надлежни институции и не се воспоставени индикатори за следење на проектите, поради што за дел од проектите навремено не се преземаат корективни мерки за намалување на ризиците.

Со ревизијата утврдивме недостатоци во техничките решенија во проектната документација што значително влијае на крајните рокови за завршување на работите, како и на вредноста на проектот. Состојбата на некоординирано

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

дејствување на институциите и отсуство на активно управување со процесите влијае на вкупната вредност на проектите и повисоки трошоци по договорите за заеми. Кај проектите од железничката инфраструктура за Коридор VIII постои неизвесност во искористувањето на грант средствата поради бавната динамика на реализација на проектите.

Наведените состојби предизвикуваат застој и бавна динамика на реализација на стратешките инфраструктурни проекти, зголемени трошоци за проектите преку повисока цена на чинење на изградбата и зголемени трошоци по заемите, поради што реализацијата на јавните инвестиции кои се финансираат со заеми во целост не е спроведена на ефикасен и економичен начин. Ефектите од јавните инвестиции за остварување на инвестиционите цели се пролонгираат за идни периоди како резултат на продолжување на роковите за реализација на проектите.

Со ревизијата на успешност го опфативме периодот од 2011 до 2021 година, како и одредени области, прашања и настани последователно по датумот на вршење на ревизијата, а до денот на известување од извршената ревизија. Предмет на ревизијата на успешност се проектите финансирани со договори за заем, кои не се завршени и за кои се врши повлекување на средства од заемите.

Со ревизијата, утврдивме одредени ризици и состојби во областите кои се предмет на ревизија и тоа како што следи:

Планирање и мониторинг на јавните инвестиции

Кај планирањето на јавните инвестиции кои се финансираат со задолжување отсуствува: национално долгорочно стратешко планирање на јавните инвестиции, методологија за селекција на проектите и критериуми за избор на проектите, дизајнирање на ефикасен систем за планирање и изработка на проектна документација, како и долгорочно планирање на средства во буџетот.

Кај субјектите кои се надлежни за реализација на проектите, проектната документација не е резултат од системски, технички, економски и финансиски анализи. Показател за проектна документација која не е квалитетна од аспект на присутни варијации се отстапувањата на градбата од основните проекти по кои се добиени одобренија за градба.

Главните проекти се следат на начин кој во голем степен е децентрализиран и не постои сеопфатна слика за напредокот во имплементацијата.

Утврдивме дека отсуствува законска регулатива, постапки и процедури, надлежни институции и дефинирани индикатори за систем за мониторинг и надзор на спроведувањето на проектите. Состојбата придонесува за ненавремено преземање на корективни мерки и управување со ризици во процесот на управување со јавните инвестиции. Ефектите од овие состојби се: зголемена цена на проектите, дополнителни трошоци, како и ризик од незаконско и ненаменско користење на јавни средства.

Услови за имплементација на проекти кои се финансираат со средства од задолжување

Со ревизијата утврдивме дека системска правна рамка за управување со процесот на јавни инвестиции не е создадена. Со поединечните закони за задолжување на РСМ и за гаранција на РСМ на обврските по договорите за заеми се регулираат условите на странскиот заемодавач за реализација на проектите, начинот на реализација, различната поставеност на ЕИП во субјектите од јавниот сектор од аспект на ангажирани лица во единиците, надоместоци за нивната работа, одговорности и комплексност на проектите кои ги имплементираат.

Утврдивме дека регулативата од областа на градење во целост не придонесува за ефикасна имплементација на проектите по FIDIC услови за градба, а според кои се склучени договорите за изградба. Склучените договори за изградба без целосно исполнување на преземените обврски за градење според FIDIC условите за градба, предизвикуваат дополнителни трошоци и ризици од оштетни побарувања од изведувачот, ризик од раскинување на договорите и меѓународна арбитража.

Одредбите од Законот за градење за линиски инфраструктурни проекти кои се финансираат со меѓународни средства овозможуваат одобрување на проекти на изведена состојба со извештај од надзор, привремена употреба со извештај за привремена употреба од надзорот за изградба на линиски инфраструктурни проекти, а постојат и одредби за добивање на одобрение за градба со нерешена експропријација за линиски инфраструктурни проекти што ја забрзува реализацијата на проектите, но истовремено може да има влијание и врз цената на проектите поради недизајнирани ефикасни контролни механизми за проверка.

Добивањето на одобренија за градба за инфраструктурни проекти без решена експропријација, постапка која е регулирана во Законот за градење, поради комплексната постапка за утврдување на надоместокот во која се вклучени повеќе институции, како и сложената постапка за одобрување на проекти за инфраструктура кои се основ за започнување на дополнителна експропријација се причини за застој на проектите и постои висок ризик од оштетни побарувања од изведувачите.

Стратегија за развој на патишта која не е донесена од Собранието на РСМ ги доведува под знак прашање планирањето, финансирањето, динамиката и степенот на реализација на инвестициите во патната инфраструктура кај ЈП за државни патишта.

Со анализа на приходите на ЈП за државни патишта за годините кои се предмет на ревизија утврдивме дека приходите се помали од вредноста на вкупните инвестиции на годишно ниво освен за 2020 и 2021 година. Оваа состојба предизвикува неизвесност за реализација на инвестициите во патната инфраструктура. Инвестициите кои се финансираат со средства од странски заемодавачи за ЈП за државни патишта има поволности во делот на добивање на грант средства и даночни ослободувања чии ефекти поволно се одразуваат на пониски цени на проектите.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Констатиравме дека финансиското работење на ЈП ЖРСМ Инфраструктура со загуба и недостиг на финансиски средства во подолг период, негативно влијае врз навремената реализација на стратешките проекти и сервисирање на долгот по договорите за заем.

Реализација и трошоци на проекти кои се финансираат со задолжување од областа на патната и железничката инфраструктура и други стратешки проекти

Мнозинството од проектите кои се реализираат од страна на ЈП за државни патишта се започнати во период од 2014-2016 година. Утврдивме дека тие имаат бавна динамика на реализација која се должи на слабости во техничките решенија како дел од проектната документација, раскинување на договори со изведувачи од различни причини, покренување на постапка за меѓународна арбитража, административни пречки за започнување на експропријацијата, комплексна правна рамка со повеќе вклучени институции за утврдување на надоместокот за експропријација која го блокира ефикасното решавање на експропријација. Пример за ваква состојба е проект кој е во застој во 2021 година поради недонесување на закон во Собранието на РСМ во период од шест месеци за склучување на анекс кон основниот договор и постоење на отворени прашања и постоење на обврска за нивно решавање до 31.12.2021 година.

Ефектите од овие состојби се: бавна динамика на реализација, зголемена цена на проектите, дополнителни трошоци, како и ризик од незаконско и ненаменско користење на јавни средства и ефикасно управување со проектите.

Проектите на ЈП ЖРСМ Инфраструктура се отпочнати во периодот 2012-2014 година. Со ревизијата утврдивме дека проектите се во застој, не се довршени, а од 2018-2019 година степенот на реализација во просек е само 1% на месечно ниво и во 2019 и 2020 година договорите за Коридор X и VIII се раскинати. Во период на вршење на ревизијата во тек беа евалуации за избор на нови изведувачи за Коридор X и VIII.

Ефектите од овие состојби остануваат и во наредните периоди се: бавната динамика на реализација на проектите, бавниот процес на решавање на проблемите со изведувачите, пропусти и слабости на инвеститорот и на изведувачите, ненавремено обезбедување – повлекување на средства од заемот за реализација на проектите, комплексните правила на ЕБОР и друго.

Од другите стратешки проекти го издвојуваме проектот за изградбата на Регионалниот клинички центар Штип каде постои неизвесност за завршување на проектот, поради бавната динамика на реализација на проектот, измените во проектната документација, откажување на кредиторот од договорот за заем и понатамошно финансирање на проектот. Оваа состојба ги усложнува понатамошните постапки за продолжување и реализација на проектот од страна на Владата на РСМ и надлежните институции, со ризици од зголемена цена на проектот, дополнителни трошоци и ефикасно управување со проектите.

Ефекти од реализација на јавните инвестиции со средства од задолжување

За проектите опфатени со оваа ревизија создадени се трошоци во износ од 58 милиони евра кои се однесуваат на еднократна провизија, камата за повлечени средства и провизија за неповлечени средства. Во поединечните закони за задолжување и закони за гаранција за дел од проектите предвидени се даночни ослободувања кои ја намалуваат цената на чинење на инвестициите.

Даночните ослободувања за инвестициите со заеми во ЈП за државни патишта според пресметката изнесуваат 6.614.549 илјади денари и ова има ефект пониска цена на чинење на градбата.

Проектите за железничка инфраструктура имаат добиено инвестициски грант средства од WBIF Инструментот и ИПА средства, но постои неизвесност од губење средства доколку не се запази динамиката на градба и завршување на проектот во ревидираните рокови до 2025 година.

За дел од проектите кои ги ревидираме склучени се договори за изградба во износ од 12.856.639 илјади денари, за кои во текот на имплементација на проектите е ревидирана вредноста на договорите во износ од 15.354.883 илјади денари поради признавање на дополнителни и непредвидени работи за кои се склучени анекси на основите договори. Дополнително поради раскинување на договорите, како и поради идни можни варијации кои сеуште не се признаени цената на чинење на проектите ќе се зголеми.

Со цел надминување на наведените состојби, ефекти и резултати, дадовме препораки кои произлегуваат од резултатите од извршената ревизија и се во функција на подобрување и унапредување на целокупниот процес на управување со јавните инвестиции.

Од страна на одговорните лица на ЈП ЖРСМ Инфраструктура, МТВ, МФ и ЈП за државни патишта, како и од проектната единица на Министерство за здравство за имплементација на Проектот за реконструкција и доградба на објектите на ЈЗУ во РСМ и изградба на нов клинички во Штип и Скопје добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

Забелешките се разгледани при што е оценето дека најголем дел од истите не содржат докази за измена на констатациите изнесени во Нацрт извештајот и не се прифатени. За констатациите во дел од наодите забелешките се прифатени или делумно се прифатени поради допрецизирање на текстот и состојбите во Конечниот извештај. Дел од забелешките претставуваат известување за преземени мерки и активности кои се соодветно обелоденети во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

1.1. Општи информации за темата

Задолжување е постапка за склучување на финансиски обврски со склучување на договор за заем и/или издавање на должнички хартии од вредност издадени од страна на државата или на општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје. Постапката за задолжување со издавањето на должнички хартии од вредност е опфатена согласно Годишната програма за работа на ДЗР во 2021 година со ревизијата на успешност “Управување со јавниот долг – задолжување на Република Северна Македонија” и ревизијата на усогласеност на “Основен буџет на РСМ”. Во РСМ се издаваат континуирани државни хартии од вредност на домашен и меѓународен пазар на капитал за финансирање на буџетските потреби (ликвидност и финансирање на буџетски дефицит). Во портфолиото на јавниот долг нема издадени должнички хартии од вредност за финансирање на проекти и инвестиции, но во идниот период се планира издавање на развојни обврзници, проектни обврзници, зелени обврзници за оваа намена.

Проектите за кои се бара нивно финансирање со задолжување потребно е да ги исполнат критериумите за усогласеност со стратешките документи на Владата на РСМ и да се обезбедат средства за кофинансирање заради непречена реализација на проектот. Стратешката усогласеност на проектите се потврдува со вклучување на проектите во Фискалната стратегија која се донесува од страна на Владата на РСМ во постапка на донесување на буџетот за тековната година. Не е предвидено директно донесување на посебни развојни програми за непречено повлекување на средствата за реализација на проектите.

Проектите за кои се издава државна гаранција за сервисирање на обврските по договорот за заем потребно е да ги исполнат критериумите за усогласеност со стратешките документи на Владата на РСМ.

Договор за заем помеѓу РСМ и странскиот заемодавач се склучува по донесување на посебен закон за задолжување. Во име на РСМ, договор за заем склучува Владата на РСМ, а министерот за финансии го потпишува во името на Владата на РСМ.

Договор за заем за кој РСМ гарантира за обврските се склучува помеѓу јавно претпријатие/акционерско друштво во државна или општинска сопственост и странскиот заемодавач по донесување на посебен закон за гаранција.

Со посебните закони за задолжување на РМ/РСМ кај странските заемодавачи како и со посебните закони за гаранција на РМ/РСМ на обврските по договорите за заем е уредено следното:

- износот на заемот и неговата намена, односно проектот кој се финансира со средства од заемот;
- рок на отплата на заемот и грејс период, каматна стапка, износ на еднократна провизија и износ кој се плаќа на неповлечените средства;

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- сервисирање на обврските на заемот, во рокови утврдени со Договорот за заем;
- даночните ослободувања и царинските давачки на прометот на добрата и услугите извршени кон ЈП и АД за одреден проект кој се финансира со Договор за заем;
- субјектите кои го имплементираат проектот (ЈП, АД, одредено министерство и сл.);
- постапката на спроведување на набавките наменети за реализација на проектот кои во најголем дел се процедурите за набавка по правила на меѓународните финансиски институции и тоа најчесто: Водич на набавки на ЕИБ, Водич на набавки на ЕБОР, Водич за набавка по процедури на Светска Банка и сл.; и
- се дефинираат условите и начинот на користење на заемот.

Средствата обезбедени со договор за заем, Владата на РСМ, согласно со Законот за јавен долг¹, може да ги препозајми на носители на јавен долг, со склучување на договор за под заем. Со договорот за под заем се финансираат проекти во ЈП ЖРСМ Инфраструктура за изградба на Коридор VIII фаза 1 и фаза 2, проекти на АД НЕР за изградба на Гасификација – фаза 1 и други проекти.

Во ЈП за државни патишта за инвестициите кои се финансираат со заеми издадени се државни гаранции. Ова претпријатие има најголемо учество во задолжувањето заради финансирање на проекти и инвестиции.

Со договорите за заем кај странските заемодавачи се дефинираат условите за ефективност на заемот, повлекувањето на средства кои се користат за финансирање на проектите и инвестициите, како и начинот на имплементација на проектите. Проектите и инвестициите за кои РСМ има склучено договор за заем во најголем дел се добиени од официјални кредитори: мултилатерални кредитори² и билатерални кредитори кои нудат концесиски заеми по нивни правила и на барање на министерството најчесто изразуваат интерес за финансирање на одреден проект во одредена област.

Условите на овие заеми се поповолни во однос на пазарните услови за задолжување на меѓународниот пазар на капитал, заемите се сервисираат подолг период со грејс период. Официјалните кредитори учествуваат во мониторингот на проектите преку ex ante контрола за одобрување на одлуките за проектите преку формулацијата дека “немаат забелешки”. Официјалните кредитори даваат одобрување на плановите за набавки, постапката за спроведување на тендер, тендерската и техничката спецификација, даваат мислење за одредени технички решенија, мислење за одлуките за раскинување на договорите со изведувачите и сл.

Договорите за изградба со изведувачите избрани на меѓународен тендер и најчесто ги содржат општите правила за градба по FIDIC³, црвен FIDIC издание 1999 година, црвен FIDIC издание 2017 година. Неисполнувањето на обврските по Договорот за

¹ Член 17, став 1

² Светска банка, ЦЕБ, ЕБОР, ЕИБ

³ FIDIC - Меѓународната федерација на инженери-консултанти

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

изградба кој е по FIDIC правила за градба предизвикува ризик од оштетни побарувања, раскинување на договорите и започнување на меѓународна арбитража.

1.2. Законска регулатива

Регулатива која се применува за задолжувањето на субјектите од јавен сектор е Законот за јавен долг⁴, законите за задолжување на РМ/PCM кај странски заемодавачи и законите за гаранција на РМ/PCM на обврските по Договорот за заем за финансирање на проекти кој ќе се склучи помеѓу странскиот заемодавач и ЈП/АД во државна или општинска сопственост.

Начинот на финансирање, планирање и реализација на проектите кои се финансираат со задолжување кај странски заемодавачи е уреден со следната регулатива:

- Закон за буџетите⁵;
- Закон за јавен долг;
- Закон за финансирање на ЕЛС⁶;
- Закон за стратешки инвестиции во Република Северна Македонија⁷;
- Закон за градење⁸;
- Закон за јавните патишта⁹;
- Закон за железничкиот систем¹⁰;
- Закон за експропријација¹¹;
- Закон за јавните претпријатија¹²;
- Закон за јавните набавки¹³
- Закон за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патна делница Миладиновци - Штип и патна делница Кичево – Охрид¹⁴ и

⁴ Сл. весник на РМ бр. 62/05, 88/08, 35/11, 139/14 и Сл. Весник на РСМ бр.98/19 и 151/21)

⁵ Сл. весник на РМ бр. 64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/2015,167/2016

⁶Сл. весник на РМ бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15 и 209/18 и Сл. весник на РСМ бр. 244/19, 52/21

⁷ Сл. весник на РСМ бр.20/20

⁸ Сл. весник на РМ бр. 130/09; 124/10; 18/11; 18/11; 36/11; 49/11; 54/11; 59/11; 13/12; 39/12; 144/12; 25/13; 70/13; 79/13; 137/13; 163/13; 27/14; 28/14; 42/14; 115/14; 149/14; 187/14; 44/15; 129/15; 129/15; 217/15; 226/15; 30/16; 31/16; 39/16; 71/16; 103/16; 132/16; 35/18; 64/18; 168/18; 244/19; Сл. весник на РСМ бр.18/20; 89/20; 279/20; 96/21

⁹ Сл. весник на РМ бр.84/08, 52/09,114/09, Одлука на Уставен суд на РМ објавена во Сл. весник на РМ бр.160/2009,39/10,124/10,23/11,53/11,44/12,168/12,163/13,187/13,39/14,42/14,166/14, 44/15,116/15,150,15,31/16,71/16,163/16,174/21

¹⁰ Сл. весник на РМ бр. 84/08; 52/09; 114/09; 39/10; 124/10; 23/11; 53/11; 44/12; 168/12; 163/13; 187/13; 39/14; 42/14; 166/14; 44/15; 116/15; 150/15; 31/16; 71/16; 163/16; и Сл. весник на РСМ бр.174/21)

¹¹ Сл. весник на РМ бр. 95/12; 131/2012; 24/13; 27/14; 104/15; 192/15; 23/16; 178/16; Сл. весник на РСМ бр.122/2021)

¹² Сл. весник на РМ бр. 38/96; 9/97; 6/02; 19/02; 40/03; 49/06; 22/07; 83/09; 97/10; 6/12; 119/13; 41/14; 138/2014; 25/15; 61/15; 39/16; 64/18; и Сл.весник на РСМ бр. 35/19; 275/19

¹³ Сл.весник на РСМ бр.24/19 и 87/21

¹⁴Сл.весник на РМ бр.149/13,134/17, 64/18,168/18,194/18,208/18 и Сл.весник на РСМ бр.22/20,285/21)

- посебни закони за задолжување на РМ и РСМ и гаранции на РМ за склучување на Договор за заем кај странски заемодавачи дадени во **Прилог бр.1.**

1.3. Регулатива за градба

За реализацијата на јавните инвестиции кои се финансираат со средства од задолжување кај странски заемодавачи се применува следната меѓународна регулатива/преку следните акти/прописи:

- договори за заем со странски заемодавачи;
- правила за набавка уредени од страна на заемодавачи (Светска Банка, ЕБОР и ЕИБ);
- Закон за облигационите односи¹⁵;
- договорите за изградба со изведувачите; и FIDIC правила за градба.

1.4. Стратешка рамка

Во однос на стратешката рамка за реализација на јавните инвестиции ги имавме во предвид следните документи:

- Фискална стратегија на РСМ, среднорочен стратешки документ за буџетот;
- Годишна програма за изградба, реконструкција, рехабилитација, одржување и заштита на државните патишта на ЈПДП; и
- Националната програма за железничка инфраструктура ЈПЖРСМ;

1.5. Институционална поставеност

Во процесот на управувањето со јавните инвестиции кои се финансираат со средства од странски заемодавачи се вклучени следните институции/ организации: субјектите од јавниот сектор, странски заемодавачи, ЕИП, МФ, Владата на РСМ и Собранието на РСМ .

Субјекти од јавниот сектор

Субјектите од јавен сектор се носители на процесот на управување со јавни инвестиции за поединечни проекти кои се финансираат со заеми кај странски заемодавачи. Субјектите од јавниот сектор се иницијатори за започнување на постапка за задолжување која е уредена со Законот за јавен долг и тоа:

- постапката за задолжување, носителите на судската, законодавната и извршната власт ја започнуваат со иницијатива за задолжување до Владата на РСМ, по претходно позитивно мислење од страна на МФ;
- ЈУ постапката за задолжување ја започнуваат со согласност од МФ;
- ЈП/ АД во државна или општинска сопственост постапката за задолжување со издавање на државна гаранција ја започнуваат со согласност на МФ. Пред

¹⁵ Сл.весник на РМ бр. 18/01; 78/01; 4/02; 59/02; 5/03; 84/08; 81/09; 161/09; 23/13; 123/13; Сл.весник на РСМ бр. 89/20; 5/2021)

да се започне постапката, органите на управување во ЈП/АД донесуваат одлуки за задолжување врз основа на стратешките документи во одредена област.

Министерство за финансии

МФ дава согласност/ позитивно мислење за задолжување на субјектите од јавниот сектор, дава согласност за издавање на државна гаранција и учествува во постапката за задолжување и склучување на договори за заем. Министерот за финансии го потпишува договорот за заем и договорот за државна гаранција. На барање на субјектите од јавен сектор од страна на МФ се продолжува ефективноста на заемот.

Владата на РСМ

Во постапка уредена со Закон за јавен долг, Владата на РСМ е надлежна за одобрување на иницијативата за задолжување на субјектите од јавниот сектор **кои се носители на судската, законодавната и извршната власт** по претходно позитивно мислење на Министерството за финансии и учествува во преговорите за заемот.

Владата на РСМ се информира за прогресот на реализација на проектите кои се финансираат со заеми со доставување на информации до Владата на РСМ од субјектите на јавниот сектор.

Собранието на РСМ за секој проект кој се финансира со заеми кај странски заемодавачи и проекти за кои РСМ издава гаранција, донесува посебен закон за задолжување на РСМ кај странски заемодавач, односно закон за гаранција на РСМ за договор за заем кој ќе се склучи со ЈП/АД и странскиот заемодавач.

Единица за имплементација на проектот (ЕИП) се формира кај субјектите од јавниот сектор како обврска на заемопримач дефинирана во договорот за заем, по барање на банката заемодавач, со цел да се обезбеди координација и управување со проектите. ЕИП функционира како партнер на банката заемодавач за сите технички и административни работи.

Странските заемодавачи преку договорите за заем ги финансираат проектите и во управувањето со проектите се изјаснуваат дека немаат забелешка- “no objection” на одлуките кои ги носат субјектите од јавниот сектор во текот на реализација на проектите.

1.6. Финансиски аспекти на ревизијата – Листа на проекти кои се финансираат со договор за заем за кој се повлекуваат средства

Со ревизијата се опфатени проекти од областа на патната и железничката инфраструктура, како и останати стратешки проекти кои се финансираат со задолжување на РСМ или за кои РСМ има издадено државна гаранција. Овие

проекти се имплементираат од страна на ЈП/АД основани од државата или општините и буџетските корисници.

Секторот за меѓународни финансии и управување со јавниот долг при Министерството за финансии го следи повлекувањата на средства по заемите за што во **Прилог бр.2** кон извештајот е презентирана Табела за повлекувања на средства по договори за заеми кај странски заемодавачи, со состојбата на ден 30.09.2021 година (од податоците добиени од табелата, може да се видат: вредноста на склучените договори за заем за финансирање на проекти и инвестиции кои се повлекуваат, односно истата изнесува 1.907 милиони евра, а на повлечените средства изнесува 738 милиони евра, односно 38% од вредноста на договорите за заем). Во текот на ревизијата разгледавме документација и за завршени проекти кои биле финансирани со меѓународни средства со цел утврдување на створените трошоци и реализацијата во планирани рокови.

1.7. Процена на управувањето со јавни инвестиции (во соработка со ММФ и Светска банка)

Во 2020 година извршена е ПИМА проценка¹⁶ на јавните инвестиции во РСМ за што издаден е Технички извештај од страна на ММФ.

Во резимето на ПИМА процената дадени се следните клучни предизвици на кои Владата на РСМ треба да се посвети внимание:

- Во фазата планирање, стратешкото планирање недоволно јасно ги утврдува приоритетите на јавните инвестиции и не обезбедува солидна основа за буџетскиот процес. Не постои консолидиран национален план или стратегија за инвестиции во која би ги содржело трошоците за главните инфраструктурни проекти, без разлика дали се за централна или локална власт и без разлика на изворите на финансирање.
- Во фазата на алокација (распределба) не постои единствена листа на проценети капитални проекти кои би биле подготвени за доделување на приоритети.
- Во фазата на имплементација на проектите не постои централен надзор врз целокупното портфолио на јавните инвестиции. Со проектите се управува поединечно, не се врши секторска или национална надзорна функција во рамките на јавниот сектор, поради што Министерството за финансии или Владата на РСМ не се во можност јасно да ги утврдат непредвидените надминувања на претходно предвидените трошоци или доцнења на проектите за да можат навремено да се спроведат корективни активности.

Во постапка на имплементација се неколку иницијативи кои опфаќаат разни аспекти од ПИМА рамката но не се доволно јасни надлежностите на сите субјекти

¹⁶ПИМА е сеопфатна рамка за проценка на управувањето со инфраструктурата, која ги оценува процедурите, алатките, донесувањето одлуки и процесите на следење што ги користи Владата за обезбедување на инфраструктура и услуги за јавноста, а исто така помага да се идентификуваат приоритетите за реформите и да се испланираат практични чекори за нивно спроведување. ПИМА го анализира институционалниот дизајн и ефективноста на 15 клучни практики/процедури наречени „институции“ и три меѓу секторски (cross-cutting)

инволвирани во имплементација на рамката за управување со јавните инвестиции. Во процената е нотирано дека активностите за подобрување на управувањето со јавните инвестиции треба целосно да бидат интегрирани со Законот за буџети и во останата правна и регулаторна рамка за јавно приватно партнерство – правна рамка која е во собраниска процедура или планирани се измени.

Извештајот на ПИМА содржи повеќе опции за тоа како би можело да се зајакне рамката за управување со јавните инвестиции, преку интегрирање на процесите за управување со јавните инвестиции со цел инфраструктурните проекти да се избираат врз основа на нивната оправданост и неопходност, а не според начинот на кој се врши нивното финансирање. Во **Прилог бр.3** на извештајот е дадена Табела бр.1 со преземени податоци од ПИМА резимето и одбележување на приоритетите за реформа во јавните инвестиции.

1.8. Основни принципи за добро проектно управување

Управувањето со проекти може да се дефинира како „примена на знаења, вештини, алатки и техники за проектни активности за да се исполнат проектните барања“. Принципите за добро управување со проекти претставуваат општо упатство за тоа како да се управува со проекти. Овие принципи не се очекува да ги дадат сите одговори или прецизно да одредат што да се преземе, но даваат насока за добро дефинирани цели и задачи на проектот, дефинирање на очекувани резултати, создавање и одржување на институционална усогласеност и координираност, дефинирање на јасни институционални и тимски улоги и одговорности, креирање на стратегија за управување со проектите, внимателно буџетирање на сите проектни активности, идентификување на приоритети, креирање на комуникациски план, обезбедување на транспарентност, соодветна проценка на ризиците, следење и мониторинг на напредокот на проектите.

1.9. План за забрзан економски раст 2022 -2026 (Growth Acceleration Plan 2022-2026)

Во ноември 2021 година од страна на Владата на РСМ е усвоен Планот за забрзан економски раст¹⁷ за период 2022 - 2026 година, кој има за цел финансирање на закрепнувањето на економијата погодена од кризата предизвикана од КОВИД - 19 и поддршка за забрзан и одржлив раст, а притоа одржувајќи фискална стабилност преку мобилизирање на капитал од приватниот сектор, како дополнување на финансиските средства издвоени од буџетот и задолжувањето.

Крајните цели на Планот за забрзан економски раст се:

- зголемени инвестиции – поефективно користење на јавните инвестиции во износ од 4 милијарди евра во следните пет години, со мобилизирање на дополнителни 8 милијарди евра инвестирани од страна на приватниот сектор;
- забрзан раст – удвојување на стапките на економски раст од 2,5% на 5% годишни стапки на раст на среден рок; и

¹⁷ Бр.40-10784/2 од 09.11.2021 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- обезбедување на фискална консолидација - да го помогне намалувањето на јавниот долг под 60% од БДП на земјата на среден рок.

Една од целите на овој план е дизајнирање на ефикасна и ефективна институционална рамка за спроведување на инвестициски проекти. Со цел да се обезбеди ефикасна реализација на Планот за забрзан економски раст планирано е да се воспостави структура на управување, која ќе го покрива целиот процес на управување со проекти вклучувајќи и повратна спрега за да се забрза ефективноста во текот на годините.

Планот за забрзан раст има инвестициски ефекти, преку значително зголемување на јавните инвестиции и поттикнување на приватните инвестиции на среден рок. Распределбата на финансиски средства планирано е да се насочи кон приоритетни области за инвестирање, внимателно избрани од одговорни институции.

Со заклучоците за усвојување на Планот за забрзан економски раст предвидено е да се креираат и воспостават организациони единици и тоа :

- единица за координација на инфраструктурни проекти во Канцеларијата на претседателот на Владата на РСМ;
- единица за следење на проектите за потребите на Кабинетот на заменикот на претседателот на Владата на РСМ задолжен за економски прашања, координација на економските ресори и инвестиции во Генералниот секретаријат на Владата на РСМ и
- единица за управување со јавните финансии во МФ.

Според податоците добиени од интернет страната на Владата на РСМ, во март 2022 година формирана е единицата за следење на проектите.

II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата на успешност е да ја оцени ефикасноста и економичноста на инвестиционите проектите кои се финансираат со договори за заем преку оценка на:

- ефикасност на процесот преку реализација на проектите во планираниот рок;
- економичноста на процесот на управување со јавните инвестиции со трошоци кои значајно не отстапуваат од планираните како и преку цена на чинење за изградба на проект која не отстапува од првично планираната во договорите за градба ;
- системот на планирање на јавните инвестиции и планирање на поединечни стратешки проекти преку оценка на стратешките документи, капацитетите во јавниот сектор и подготвеноста на надлежните институции за подготвување на плански, стратешки и оперативни документи за планирање на јавните инвестиции;
- системот на мониторинг и надзор над управувањето со јавните инвестиции преку анализа на поединечни индикатори за следење на инвестициите ;
- ризици и предност од финансирањето на јавните инвестиции со договори за заем кај странски заемодавачи;
- координирано дејствување на клучните институции со цел да се обезбеди ефикасна и економична реализација на јавните инвестиции и
- да се дадат препораки за подобрување на утврдените состојби, откривање на причините и зајакнување на управувањето со јавните инвестиции.

Со ревизијата на успешност се идентификувани клучните фактори кои имаат влијание врз степенот на реализација на проектите и влијаат на степенот на искористеност на средствата од договорите за заем и создавање на дополнителни трошоци.

Се изврши проверка на системот за управување со јавните инвестиции преку планирањето и мониторингот на јавните инвестиции, условите за реализација на проектите финансирани со средства од задолжување, степенот на реализација и анализа на ефектите од имплементацијата на стратешките инфраструктурни проекти. Како резултат на оценка на системот за управување со јавни инвестиции додадената вредност на ревизијата е во давање на препораки во насока на воспоставување на систем за национално стратешко планирање, подготвеност на проекти со соодветни технички решенија, координирано дејствување на институциите, воспоставување на систем за квалитетна проектна документација која е исклучително важна за реализација на проектите, дефинирање на условите за избор на проекти, изведувачи и надзор во насока на создавање на услови за градба по FIDIC правила и договорите за изградбата.

1.2. Ревизијата на успешност на тема „Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци

е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 година“, со цел да дадеме одговор на прашањето: **“Дали јавните инвестиции кои се финансираат со средства од заеми се реализираат на ефикасен и економичен начин?”**

1.3. Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе во субјектите опфатени со ревизијата беа насочени кон повеќе области и тоа како што следува:

- Планирање и мониторинг на јавните инвестиции;
- Услови за имплементација на проекти кои се финансираат со средства од задолжување;
- Реализација и трошоци на проекти кои се финансираат со задолжување од областа на патната и железничката инфраструктура и други стратешки проекти; и
- Ефекти од реализација на јавните инвестиции со средства од задолжување.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата беа опфатени субјекти од јавниот сектор кои реализираат проекти кои се финансираат со договори за заем, и тоа:

- Министерство за финансии;
- Министерство за транспорт и врски;
- ЈП за државни патишта;
- ЈП ЖРСМ Инфраструктура и
- Други субјекти од јавен сектор опфатени со прашалник .

2.2. Опфатот на ревизијата на успешност се Договорите за заем склучени започнувајќи од 2011 до 2020 година, за кои сеуште се повлекуваат средства за финансирање на стратешки проекти, како и одредени прашања и настани пред 2011 година и последователно до денот на известување од извршената ревизија.

Како база на податоци за проектите кои се во тек на реализација ја користевме Табелата за повлекувања на средства од заеми која е **Прилог 2** на извештајот и Табелите за статусот на проектите кои се финансираат со МФИ и билатерални кредитори, во насока на искористеност на заемите и инвестициските грантови кои од 2021 година како прилог на информациите на Влада на РСМ кои се доставуваат од страна на МФ на квартално ниво.

Со ревизијата се опфатени проекти по кои договорите за заем се во фаза на повлекување дадени во **Прилог бр.5** на овој извештај и тоа:

- проекти од патната инфраструктура;
- проекти од железничка инфраструктура;
- проектите кои се реализираат преку МТВ ;
- изградба на Регионален клинички центар Штип, МЗ и

- гасификација на РМ – фаза 1 (целосно повлечен заем, незавршена инвестиција)

Дополнително ги анализираваме проектите: изградба на Автопат Миладиновци Штип и изградба на Автопат Демир Капија – Смоквица за кои изградбата е завршена .

3. Методологија

- 3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РСМ при вршењето на државната ревизија .
- 3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.
- 3.3. Ревизијата на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на преземени активности за ефикасна и економична реализација на јавните инвестиции кои се финансираат со средства од заеми .
- 3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за воспоставување на систем за управување со јавни инвестиции. Надлежните институции и органи имаат одговорност за носење на одлуки за преземање односно иницирање на корективни/идни дејствија содржани во препораките, произлезени од оваа ревизија на успешност.
- 3.5. При вршењето на ревизијата применет е комбиниран пристап:
 - **системски ориентиран пристап** , со проверка на системот на планирање и имплементација на јавните инвестиции со анализа на регулативата, стратешка рамка, системот за имплементација преку анализа на субјектите од јавниот сектор кои имплементираат проекти; и
 - **пристап ориентиран кон резултати** , со анализа на цената на чинење на јавните инвестиции, рокот на реализација, трошоци по договорите за заем и анализа дали се остварени ефекти од инвестициите.
- 3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме техниките на ревизија на успешност:
 - проучување на регулативата и стратешката рамка од областа предмет на ревизија;
 - проучување на надворешни проценки за јавните инвестиции;
 - проучување на Планот за забрзан економски раст 2022-2026 година од аспект на подобрување на системот за управување со инвестициите;

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- проучување на договорите за заем за различни проекти и од различни заем даватели;
- проучување на регулативата од областа на градење, постапката за експропријација и проучување на FIDIC правила за градба;
- анализа на регулативата од аспект на создадени услови за инвестиции во патната и железничката инфраструктура;
- анализа на работењето, инвестициите, приходите на ЈП за државни патишта и ЈП ЖРСМ Инфраструктура од аспект на создадени услови за реализација на големи стратешки проекти од страна на овие претпријатија;
- преглед на документација за поединечни проекти кои се финансираат со заеми;
- разговори/интервјуа со лица релевантни за темата на ревизијата;
- прашалници и
- компаративни анализи помеѓу различни субјекти од јавниот сектор.

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во период од 01.11.2021 до 11.03.2022 година, од тим на Државниот завод за ревизија.

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на одговорните лица на ревидираните субјекти на завршен состанок на ден 01.04.2022 година.

Од страна на раководното лице на ЈП ЖРСМ Инфраструктура доставен е одговор на Нацрт извештајот во кој известуваат дека немаат забелешки по Нацрт извештајот.

Од страна на одговорното лице на МТВ добиени се забелешки при што е оценето дека најголем дел од истите не содржат докази за измена на констатациите изнесени во Нацрт извештајот и не се прифатени. Дел од забелешките се прифатени или делумно се прифатени и се од техничка природа, а дел од забелешките претставуваат известување за преземени мерки и активности кои се соодветно обелоденети во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

Од страна на лице ангажирано во проектната единица во Министерство за здравство добиена е забелешка која е прифатена, а се однесува на техничка грешка во официјален допис за што се доставени дополнителни образложенија и прилог документација.

Од страна на одговорното лице на МФ добиени се забелешки, од кои три забелешки претставуваат известување за состојби кои ревизијата ги имаше во предвид при вршење на ревизијата, две забелешки се прифаќаат поради

техничко допрецизирање на текстот на препораките, а една забелешка делумно се прифаќа .

Од страна на одговорното лице на ЈП за државни патишта добиени се забелешки, од кои една забелешка не се прифаќа, четири забелешки се прифаќаат поради допрецизирање на текстот и состојбите во Конечниот извештај и три забелешки претставуваат известување за преземени мерки и активности.

3.9. Прелиминарните истражувања беа насочени кон повеќе области заради стекнување релевантни информации за: планирање на јавните инвестиции, создадените услови за имплементација на проектите, начинот на кој се реализираат проектите и ефектите од бавната реализација или застој на проектите. Од заклучоците кои произлегоа од прелиминарните истражувања, оценивме за потребно да ја спроведеме ревизијата на успешност.

Препораките кои произлегоа од утврдените состојби од оваа ревизија на успешност ќе имаат додадена вредност преку преземање на мерки и активности во насока на ефикасно управување со јавните инвестиции кои имаат влијание врз економијата и економски раст, намалување на трошоците кои се створени поради неефикасен систем за реализација на јавните инвестиции и завршување на инвестициите во предвидениот рок.

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Планирање и мониторинг на јавните инвестиции

1.1. Со извршената ревизија на успешност утврдивме дека во регулативата не е предвидено и не е донесен национален стратешки документ за планирање на јавните инвестиции од страна на Собранието на РСМ.

При избор на нова Влада во РСМ се носи Програма за работа на Владата на РСМ. Програмата опфаќа четири годишен период и претставува почетна точка за стратешко планирање како документ кој е донесен врз политики и предизборни кампањи, но програмата не се користи за изработка на стратешки документ за јавните инвестиции на РСМ како што била пракса до 2013 година. Имено се до 2013 година, од страна на Владата на РМ како стратешки документ за јавни инвестиции се носела Програма за јавни инвестиции (ПЈИ)¹⁸ на РМ која била оперативен документ, која ги вклучувала секторските развојни политики и приоритетните инфраструктурни проекти кои биле содржани во Програмата за работа на Владата. ПЈИ опфаќала период од две години со информации за проекти (тековни и нови), планирани трошоци за проект и потврдени извори за финансирање.

Во Конечниот извештај на ревизијата на успешност на тема “Управување со јавен долг – Задолжување на РСМ” од Годишната програма за работа на ДЗР за 2021 година, утврдивме дека не е предвидена национална Методологија за селекција на проекти и критериуми за избор на стратешки проекти, а со цел изготвување на единствена листа на проекти изготвена по Методологија за проценка, со опфат на сите сектори на локално и државно ниво и извори за финансирање. За проекти кои се финансираат со заеми се применува Законот за јавен долг со кој носителите на јавен долг се иницијатори за задолжување преку доставување на барање за задолжување за кои МФ треба да даде позитивно мислење - согласност, по претходна проверка на усогласеноста на проектот со стратешките приоритети на Владата на РСМ.

МФ пред да даде позитивно мислење за задолжување усогласеноста со стратешките проекти на Владата на РСМ анализира дали проектот е предвиден во Фискалната стратегија за тековната година. Со склучување на договорите за заем за финансирање на проектите треба да се планираат средства во развојни владини програми согласно динамиката на планот за повлекување на средства. Со ревизијата утврдивме дека за проектот “Водоснабдување и отпадни води” кој е започнат во 2010 година и сеуште не е реализиран во период 2012-2016 година не се одобрени бараните буџетски средства на сметката на заеми поради фискални лимити. Дополнително со ревизијата на успешност на тема “Подобрување на условите за спортување на децата од основно и средно образование – Проект за изградба на спортски сали” согласно Годишна програма за работа на ДЗР за 2019 година, е констатирано дека има отстапувања од буџетските барања и одобрените средства од МФ на буџетот на средства од заеми.

¹⁸ <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/03/PIP-2011novo.pdf>

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Од инвестициите кои се финансираат со средства од заеми најголем удел имаат инвестициите во патната инфраструктура за кои не е донесена Стратегија за развој и одржување на државни патишта од страна на Собранието на РСМ на предлог на Владата на РСМ како што е предвидено со Законот за јавни патишта.

Со Стратегијата¹⁹ се утврдуваат целите и основните задачи за развој и одржување на државни патишта за најмалку од десет години. Согласно законот спроведувањето на стратегијата е во надлежност на МТВ, а приоритетите за изградба во стратегијата треба да се врз основа на физибилити студии. Отсуството на стратешки документ во патната инфраструктура има влијание на ефикасно планирање и избор на проектите.

Со ПИМА проценката е детектирано дека во фазата планирање, стратешкото планирање недоволно јасно ги утврдува приоритетите на јавните инвестиции и не обезбедува солидна основа за буџетскиот процес. Не постои консолидиран национален план или стратегија за инвестиции со податоци за трошоците за главните инфраструктурни проекти за централната и локалната власт и изворите на финансирање. Имено, постојат поединечни стратегии во поединечни сектори како секторот транспорт, енергетика, води и други стратегии. Со закон не е предвидено поврзување на секторските стратегии со стратешките планови на буџетските корисници, односно во нивните буџети. Во ПИМА-та е утврдено дека во стратегиите многу малку или воопшто не се посветува внимание за алтернативни извори на финансирање, како што е јавно приватно партнерство.

Според ПИМА проценката и со ревизијата утврдивме дека не постои институција во РСМ со надлежност за координација или управување и зајакнување на развојот на национално и секторско планирање, проценка на проекти, селекција на проекти, управување и надзор врз портфолиото и имплементацијата на проекти.

Со ревизијата утврдивме дека фискалниот простор за започнување на нови инвестиции и реализација на тековните јавните инвестиции поради постигнатото ниво на јавниот долг од 60% е намален што претставува ризичен фактор за ефикасна реализација на проектите во иднина. Со ревизијата утврдивме дека во процесот на планирањето на проектите отсуствува: национално долгорочно стратешко планирање на јавните инвестиции, методологија за селекција на проекти и критериуми за избор на проекти и планирање на средства во буџетот во буџетски програми.

1.2. Како добра пракса со ревизијата утврдивме дека за стратешките големи капитални проекти се прават физибилити студии²⁰ кои претставуваат најдобро техничко и економско решение, а се користи и за аплицирање за добивање на заеми од официјални кредитори, но студиите не се објавуваат јавно.

¹⁹ Член 13 од Законот за јавни патишта

²⁰ Физибилити студија за гасоводен систем на РМ со идејно решение, Физибилити студија за железничка инфраструктура за Коридор VIII, Физибилити извештај за Реконструкција на јавните здравствени установи во РМ, втора фаза и сл.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Проектите во фазата на планирање на се анализираат системски, детално, од технички, економски и финансиски аспект, а во ПИМА проценката е утврдено дека во надлежните министерства нема соодветен капацитет за правење на темелна анализа на студиите, односно се добива мислење од експерти најчесто од факултетите за да ги разгледаат студиите и да дадат мислење од технички аспект, без дополнителна евалуација од друга страна.

Преку доставените прашалници до ЕИП за проектите утврдивме дека не се користат често меѓународни консултанти и консултанти од ЕУ како JUSPERS²¹ за подготовка на проектите особено за значајни стратешки инфраструктурни проекти.

Со ревизијата утврдивме дека за избор на проектант за изработка на проект нема пропишано насоки и критериуми од надлежните институции со цел изработка на квалитетен проект. Со ревизијата утврдивме дека Основните проекти за градба се изработени од проектанти кои се избрани во постапка по Законот за јавни набавки и за нив се прави ревизија во постапка согласно Законот за градење.

Во Законот за градење²² за проектирањето на градбите не се предвидени казнени одредби за проекти со недостатоци со големи измени во текот на градбата. Имено во законот предвидени се само прекршочни одредби/глоби во износ од 5 до 7 илјади евра кои се однесуваат за: вршење на работи на проектирање без лиценца за проектирање; вработување како проектант странско физичко лице без потврдено овластување од комората и изработка односно заверка на проектна документација спротивно на законските прописи.

Во ревизорската област 3 - Реализација и трошоци на проекти кои се финансираат со задолжување од областа на патната и железничката инфраструктура и други стратешки проекти утврдивме големи отстапувања од првичниот проект, нови технички решенија одобрени во постапка уредена со Законот за градење.

Големото отстапување на изведбата од основниот проект која ја утврдивме со ревизија на поединечните проекти е индикатор дека проектната документација не е квалитетно изработена, а оваа состојба влијае на реализацијата на проектите.

1.3. Во фазата на планирање на јавните инвестиции не се прави анализа на ризиците за реализација на инвестициите, не се предвидуваат корективни мерки за проектите кои имаат бавна динамика или застој, а нема дефинирано индикатори за следење на прогресот на јавните инвестиции. Со ПИМА проценката добивме информации дека само за проектите кои се финансираат со средства од ЕУ се прави анализа на сензитивност, анализа на сценарио, се утврдува ризикот и се предвидуваат стратегии за намалување на ризикот.

За големите инфраструктурни проекти не е предвидено да се прават вакви анализи. Со ревизијата утврдивме, а и во ПИМА проценката во делот на имплементирање на инвестициите е утврдено дека во правната рамка не е предвиден надзор и мониторинг врз имплементацијата на јавните инвестиции.

²¹ JUSPERS Joint Assistens to support projects in EU

²² Член 152 и 152-а од Законот за градење

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Главните проекти се следат на начин кој е во голем степен децентрализиран и не постои сеопфатна слика за напредокот во нивна имплементација, било на национално или на секторско ниво.

Според ПИМА проценката, а исто така и со ревизијата утврдивме дека системите за информациска технологија за управување со јавните финансии се фрагментирани по субјекти, проекти и сл. и ниту еден од нив не ги задоволува потребите за податоци за целите на управување со јавните инвестиции. Отсуство на целосни информации за трошоците на повеќегодишните проекти има за ефект отсуство за транспарентноста за реалната цена на чинење на проектот.

Во 2021 година, МФ на квартално ниво започнало да доставуваат информации²³ за статусот на проектите кои се финансираат од меѓународни финансиски институции и билатерални кредитори, во насока на искористеноста на заемите и инвестициските грантови за истите до Владата на РСМ. Како прилог на информациите е табела во која се наведени податоци за статусот на проектите согласно податоците со кои располага МФ, како и податоците на дел од министерствата и институциите кои доставуваат пополнети акциски планови за проектите кои ги подготвуваат и имплементираат, а се финансираат со заеми и/или инвестициски грантови од МФИ и билатерални кредитори. Во информацијата која опфаќа период заклучно со 30.04.2021 година, е наведено дека голем број на проекти бележат забавена динамика на имплементација што влијае на зголемување на трошоците по основ на провизија на неповлечени средства. МФ истакнува дека голем дел од министерствата и институциите не постапуваат навремено по заклучоците на Владата на РСМ, односно не доставуваат најдоцна до крајот на секој месец пополнет акциски план до МФ.

Поради горенаведеното, како и поради потребата од согледување на реалната состојба и фактичкиот статус на подготовката и/или имплементацијата на проектите, МФ доставило допис²⁴ до Генералниот секретаријат на Владата на РСМ со укажување дека на закажаната тематска седница на 17.05.2021 година сите министерства и институции треба да присуствуваат и да ги презентираат своите проекти. Како што е обелоденето во Конечниот извештај за ревизијата на успешност “Управување со јавниот долг – задолжување на РСМ” со ПИМА проценката е утврдено дека улогата на МФ во рамката за управување со јавни инвестиции покажува слабости. Законите и регулативите не ја поддржуваат улогата на МФ да биде чувар на јавните финансии во рамките на јавниот инвестициски циклус. Не постои ниту посебен тим ниту адекватен информациски систем за поддршка на управувањето со јавни инвестиции во министерството. Уште позначајно, министерството не е во можност да ги идентификува поединечните капитални проекти и да ги презентира во буџетскиот документ;

²³ Нацрт-записник на 43-та седница на Влада на РСМ одржана на 02.02.2021, бр.40-1808/1 од 02.02.2021
Нацрт записник на 32-ра седница на Влада на РСМ одржана на 22.03.2021 година, бр.41-2624/1 од 22.03.2022 година

²⁴ Бр.15-4348/1 од 10.05.2021 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Исто така со ПИМА проценката е утврдено дека со инфраструктурните проекти се управува поединечно, но не се врши ниту секторска ниту национална надзорна функција во рамките на јавниот сектор, поради што надлежните институции не се во можност јасно да ги утврдат непредвидените надминувања на претходно предвидените трошоци или доцнењата на проектите, за да можат навремено да спроведат корективни активности имајќи го во предвид искуството од имплементацијата.

Во ноември 2021 година донесен е Планот за забрзан економски раст за кој има презентирани информации во Основните податоци од овој извештај кој има за цел зголемување на јавните инвестиции преку промена на системот за управување со јавни инвестиции, а се предвидени и нови организациони единици за следење и координација на проекти.

Во законската регулатива, а и во поединечните закони за задолжување не се предвидени одредби за мониторинг и надзор со дефинирани индикатори за следење на проектите. Кредиторите кои го даваат заемот вршат ex ante контрола на одлуките за реализација на проектите од аспект на почитување на правилата и политиките на банката и обврските по заемот.

За проектите за кои е склучен договор за подзаем помеѓу МФ и јавните претпријатија како: ЈП ЖРСМ Инфраструктура, НЕР АД, АД Водовод и канализација Скопје во процесот на донесување на одлуки при имплементација на проектите вклучени се повеќе институции кои се и членови на ЕИП. Средствата од заемот се повлекуваат преку сметки на надлежните министерствата/ МТВ, МЖСТП. Исто така, Владата на РСМ е вклучена во донесувањето на одлуки за одобрување на варијации, раскинување на договори и сл.

За проекти за кои РСМ има издадено гаранција или се без гаранција како проекти кои ги имплементира ЈП за државни патишта, АД М-НАВ, АД МЕПСО, АД ЕСМ не постои формална обврска за мониторинг на проектите од страна на други институции. Со ревизијата утврдивме дека за одредени спорни прашања за кои известуваме во областа 3 - Реализација и трошоци на проекти кои се финансираат со задолжување од областа на патната и железничката инфраструктура и други стратешки проекти, ЈП за државни патишта има добиено одобрување и насоки од страна на Владата на РСМ по претходно доставена информација на Влада на РСМ. Отсуството на принципите на доброто проектно управување, систем за мониторинг и надзор од надлежни институции во процесот на управувањето со јавните инвестиции има ефект на ефикасното користење на средствата кои се користат за финансирање на капиталните проекти, висок ризик од ненаменско и незаконско користење на средства и зголемување на цената на проектите и дополнителни трошоци на задолжувањето.

2. Услови за имплементација на проекти кои се финансираат со средства од задолжување

Правна рамка за реализација на проекти

2.1. Со ревизијата утврдивме отсуство на регулатива која системски го уредува начинот на управување со јавните инвестиции, одговорни институции за планирање, имплементација и мониторинг на јавните инвестиции што доведува до различен систем за имплементација на проекти во субјекти од јавен сектор, состојба која влијае на ефикасноста во процесот.

Системот е фрагментиран по проекти со посебни закони за задолжување на РСМ за проекти кои се финансираат со средства кај странски заемодавачи. Со законите за задолжување и со законите со кои РСМ издава државна гаранција се уредени условите и правилата согласно барањата и стандардите на странските заемодавачи. Со ревизијата утврдивме дека во 2020 година, донесен е Закон за стратешки инвестиции²⁵ со кој се уредуваат критериумите, условите, и постапката за пријавување, утврдување на статус, избор, подготовка и реализација инвестициони проекти од највисок стратешки приоритет на државата (стратешки инвестициони проекти²⁶), а за стратешки инвестициони проекти согласно законот се сметаат проектите реализирани со меѓународни финансиски институции, каде носител на инвестицијата се државни органи. Целта на законот е поттикнување, привлекување и создавање услови за спроведување на стратешки инвестиции на РСМ. Согласно Законот²⁷ на веб страницата на Владата на РСМ се објавува Листа на проекти на кои им е доделен статус на стратешки инвестициони проекти.

Правната празнина со отсуство на законско уредување на процесот на управување со јавните инвестиции, како и фрагментираната правна рамка по поединечен проект, негативно влијае на ефикасноста во имплементацијата на јавните инвестиции и управувањето со проектите.

Дефинирани услови од странскиот заемодавач за реализација на проектите

2.2. Со посебните Закони за задолжување на РСМ и со посебните Закони за гаранција на РСМ на обврските од договорот за заем е уредено дека во договорите за заем се уредени условите и начинот на користење на заемот.

Со анализа на добиените одговори на прашалникот кој беше доставен од страна на ревизијата и со анализа на поединечни проекти го утврдивме следното:

- договорите за заем со странските заемодавачи, како и сите други договори кои произлегуваат од овој договор не се објавуваат јавно да се објават од страна на субјектите од јавниот сектор. Договори за заем пред да се склучат со странски заемодавачи може да се најдат на веб страната на Собранието на РСМ како дел од јавно објавената документација која е прилог на секој закон за задолжување и закон за гаранција. Договорите се објавени на англиски и на македонски јазик и само на овој начин јавноста може да биде запознаена со

²⁵ Сл.весник на РСМ бр.14/2020

²⁶ Стратешки инвестициони проекти се проекти во висина од 100 милиони евра на територија од најмалку две или повеќе општини, најмалку 50 милиони евра во општините со седиште во град и најмалку 30 милиони евра со седиште во село

²⁷ Член 19 од Закон за стратешки инвестиции

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- одредбите од договорот за заем по усвојување на Законот за задолжување од страна на Собранието и објавување во Службен весник на РСМ;
- структурата за имплементација на проектите е различна во зависност од барањата на кредиторите;
 - плановите за набавка за проектите кој се финансираат со договор за заем не се јавно објавени;
 - за реализација на проектите се применуваат различни процедури за набавка одредени од страна на кредиторот, постојат поединечни планови за набавка по проекти кои се одобруваат од страна на кредиторот. Со ревизијата утврдивме дека плановите за набавка во ЈП за државни патишта за проекти кои се финансираат со заем не се одобрени од органите за управување поради непредвидена законска обврска за одобрување, како за плановите за јавни набавки кои се спроведуваат по Законот за јавни набавки. За плановите за набавка и изменетите се добива мислење од кредиторот дека нема приговор;
 - постапките за избор на изведувач се по процедури на кредиторот, утврдено во договорот за заем и во посебните закони за задолжување;
 - склучените договори за изградба, договорите со консултантите не се јавно објавени и не се преведени на македонски јазик. Компаративно за постапки спроведени по Законот за јавни набавки сите договори се објавуваат јавно;
 - за проектите кои се финансираат со заем кај официјални кредитори се користат консултанти како техничка помош кои се плаќаат со заеми или грант средства. Со ревизијата утврдивме дека за изградба на патна делница, Автопатот А2 Кичево Охрид не е предвидено формирање на ЕИП, не е предвидена техничка помош/консултанти за реализација на проектот иако станува збор за комплексен и материјален проект ;
 - од страна на странските заимодавачи според одредбите во договорите за заем се врши мониторинг на целиот процес со крајна цел одобрување на повлекување и користење на средствата од заемот; и
 - договорите за изградба кои се финансираат со договор за заем кај странски заимодавачи најчесто се по FIDIC правила.
 - Отсуството на транспарентност на процесот, примената на различни правила за реализација на проектите утврдени од странскиот заимодавач во однос на начин на имплементација на проектот, не воспоставени одредби во регулативата за задолжителна техничка помош за комплексни проекти, услови за спроведување на набавките по меѓународни правилата на странскиот заимодавач, склучување на договори за градба со изведувачи по меѓународни FIDIC правила за градба во услови кога проектите се спроведуваат од страна на различни институции и на различен начин, влијание на успешна реализација на проектите.

Формирање и организациона поставеност на ЕИП во субјектите од јавниот сектор

2.3. Во структурата на управување со проектите како обврска по договорите за заем е предвидено формирање на ЕИП. Структурата на управување со проектот е различно уредена во субјектите од јавен сектор во зависност од барањата на кредиторот, како и тоа кој субјект од јавниот сектор го реализира проектот, во зависност дали е гарантиран долг или заем кој е доделен како подзаем.

Со ревизијата утврдивме дека за проектите кои се имплементираат од министерствата кога кредитор е МБОР – Светска Банка или ЦЕБ ангажирани се надворешни лица за кои се плаќа месечен надоместок со средства од заемот.

Во МТВ дел од проектите кои се финансираат со заем од ЕИБ и КФВ Банката имплементацијата е преку одделението за имплементација на проекти во рамките на Секторот за станбено-комунални работи и инфраструктура, лицата се вработени во МТВ и не се користат средства од заемот за надоместоци, плати и сл., додека за проектите кои се финансираат со средства од МБОР - Светска Банка ангажирани се надворешни лица со месечен надоместок.

Во составот на ЕИП кај министерствата со ангажман на надворешни лица се: градежни и машински инженери, економисти, специјалисти за набавки по правила на кредиторите. Со анализа на добиените податоци од доставените прашалници во ЕИП, во министерствата каде има надворешни лица утврдивме дека бројот на ангажирани лица е од десет (10) до дваесет (20), со договори за консултантски услуги и ангажманот е по проект во период од неколку години. Правниот основ за ангажирање на овие лица се договорите за заем, а средствата се предвидени во плановите за набавки. Во **Прилог бр.4** на овој извештај презентирани е преглед на надоместоци по лица по проекти во министерствата за кои ревизијата обезбеди податоци и за кои утврдивме дека овој ангажман системски не е регулиран со правна рамка со која ќе се уредат задолженијата, одговорностите, правата и обврските на лицата ангажирани во ЕИП како и висината на надоместоците.

Со ревизијата преку обезбедени податоци од доставените прашалници, информации од МФ и ревизија во ЈП за државни патишта и ЈП ЖРСМ Инфраструктура утврдивме дека ЈП и АД во државна/општинска сопственост кога ги имплементираат проекти имаат формирано ЕИП кои се од редот на вработените за што и не се исплаќаат дополнителни додатоци или надоместоци. Состојбата кај одредени ЈП или АД во државна сопственост е следната:

- во ЈП за државни патишта за реализација на проектите кои се финансираат со средства од МФИ нема формирано посебни ЕИП по поединечни проекти, но формиран е Сектор за инвестиции со средства од МФИ, а за реализација на проектите од страна на директорот дадени се задолженија на поединечни инженери за следење на градбите кои се финансираат со одредени заеми;
- во ЈП за ЖРСМ Инфраструктура во составот на ЕИП поради статусот на под заем за кој средства се префрлаат од буџетот на МТВ, членовите на ЕИП се лица вработени во претпријатието, МТВ и МФ. За овој ангажман не се предвидени надоместоци по договорот за заем;

- АД МЕПСО, НЕР АД, ЈП Водовод и Канализација, и АД ЕСМ исто така спроведуваат проекти со вработените лица, без да се користат средствата од заемот за надоместок за имплементација на проектите.

Реализација на стратешки инфраструктурни проекти во услови на отсуство на систем за плати и надоместоци, отсуство на критериуми за потребни човечки ресурси од различни области за реализација на проектот, а во услови кога се реализираат комплексни линиски инфраструктурни проекти од страна на јавните претпријатија за кои се задолжени недоволен број на лица со соодветни знаења и вештини е висок ризик во реализацијата на проектите и донесување на соодветни одлуки.

Регулатива која во целост не поддржува ефикасна имплементација на проекти за кои се склучени договори со изведувачи по FIDIC правила

2.4. За реализација на инфраструктурните проекти во договорите за изградба се применуваат општите и посебните услови за градба утврдени од Меѓународните инженери и консултант за градба – FIDIC и Законот за облигации²⁸. Со ревизијата утврдивме дека за реализација на инвестициите кои се финансираат со средства од заеми се склучуваат договори за изградба по FIDIC стандарди²⁹.

За договорите за изградба по FIDIC правилата надлежен суд е Меѓународниот арбитражен трговски суд, со седиште во Париз. Од овие причини сакаме да истакнеме дека е особено важно постоење на правна рамка која ја поддржува градбата по FIDIC правилата со цел да се избегне, односно да се намали ризикот од раскинување на договорите со изведувачите, меѓународна арбитража, а со тоа и потенцијалните трошоци.

Со ревизија на поединечните проекти утврдивме раскинување на договори по кои за еден проекти завршен е спорот пред Меѓународниот арбитражен суд, за еден проекти е извршено пријателско порамнување и за проект од железничка инфраструктура во тек се пријателско порамнување и доколку не се случи порамнување следна фаза е меѓународна арбитража.

За изградба на линиски инфраструктурни проекти во примена се и: Законот за градење, Закон за просторно и урбанистичко планирање, Закон за експропријација, додека за изградбата на јавни патишта се применуваат и Законот за јавни патишта, а за изградба на железничка инфраструктура се применува и Законот за железнички систем.

Со анализа на FIDIC правилата за градба и законската рамка која е во сила ја утврдивме следната состојба:

- не е дизајниран систем за ефикасно и економично управување со овие проекти со цел исполнување на преземените обврски од договорите за изградба кои се по FIDIC услови. Со анализа на склучените анекси за

²⁸ Од член 649 до член 659

²⁹ red FIDIC издание 1999, издание 2017 година; yellow FIDIC, pink FIDIC

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

проектите кои ги ревидиравме утврдивме дека за сите основот за склучување на анекс се FIDIC условите за градба;

- во договорите со изведувачите предвиден е Одбор за разрешување на спорови, согласно точка 20.2 (DAB)³⁰ од FIDIC правилата после склучување на договорот, со цел избегнување на судски постапки, но овие одбори многу често не се формирани;
- со Законот за градење³¹ е уредено дека проектот за изведена состојба кој ја прикажува фактичката состојба на изградената градба согласно член 69 од Законот за градење го изработува правно лице со лиценца за проектирање. Но со Законот за градење³² е дозволено за градби чија изградба е финансирана со средства од ЕУ или друга меѓународна организација доколку се извршени измени во текот на изградбата без спроведување на постапката од членот 69 на овој закон, односно се изработува проект на изведена состојба со заверка од надзорот. Ваквиот исклучок во Законот за градење ја олеснува постапката за измени во тек на градба само со проект на изведена состојба заверен од надзорен инженер и се олеснува одобрување на измени во тек на градба, а со цел поефикасен процес за градба по FIDIC. Во ревизорска област 3 ќе дадеме податоци за износот на варијациите по поединечни проекти кои значајно отстапуваат од предмер пресметка на основниот договор во која има и 10% предвидена вредност за дополнителни и непредвидени работи. Ваквото решение е во интерес на побрзо донесување на одлуки, но не е дизајниран систем за контрола од аспект на раздвојување на должности од причина што надзорот ги одобрува варијациите и измените во тек на градба кои се последица на тоа;
- во ЈП за државни патишта за избор на проектант и надзор се спроведува постапка согласно Законот за јавни набавки. Компетенциите кои ги имаат надзорот и проектантот имаат голема улога во понатамошната економичност на процесот на реализација на јавните инвестиции;
- со ревизијата утврдивме склучени договори за изградба на линиски инфраструктурни проекти за кои не е решена експропријацијата³³ поради тоа што истото го дозволува Законот за градење³⁴. Ревизијата утврди дека ова е во насока на побрзо започнување со реализација на проектите, но доколку институциите не дејствуваат координирано за решавање на експропријацијата процесот е подложен на високи ризици од застој и зголемување на трошоците;

³⁰ Appointment of Dispute Adjudication Board

³¹ Член 51 од Законот за градење

³² Член 51, точка 4 од Законот за градење

³³ Сопственоста на имотните права на недвижностите заради реализација на јавниот интерес утврден со закон, а заради градење на објекти и изведување на други работи

³⁴ Член 59 и член 59-а од Законот за градење

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- согласно одредбите во Законот за експропријација³⁵ постапката за експропријација не може да започне доколку нема одобрен проект за инфраструктура³⁶. Проектот содржи техничко решение за инфраструктура со сите нејзини елементи и ја прикажува трасата на инфраструктурата и други податоци на градбата.
- поради измените во тек на градба за изградбата на Автопатот А2 Кичево Охрид од страна на јавното претпријатие поднесени се 64 инфраструктурни проекти, за кои постапката за одобрување во МТВ е започната во 2019 и 2020 година, а завршена е во 2021 година. За останатите патни делници одобрувањето на инфраструктурните проекти е завршено побрзо, во рок од неколку месеци;
- од страна на МТВ добиени се информации според кои биле одобрени проекти за инфраструктура и издадени биле одобренија за градење за пет (5) делници од Автопатот А2 Кичево Охрид. Според МТВ доколку гореспоменатите измени и дополнителни на проектите за инфраструктура се групирале од страна на инвеститорот во пет (5) измени и дополнителни на проекти за инфраструктура, соодветно на петте делници од Автопатот А2 Кичево Охрид, постапката за одобрување на проектите за инфраструктура ќе била значително пократка. Според образложението од МТВ постапката на споро одобрување на проектите за инфраструктура не зависи само од министерството, бидејќи за нивно одобрување потребни се мислења и согласности од релевантни надлежни институции;
- ваквата постапка на поднесување и одобрување на инфраструктурни проекти, а кое е услов за започнување на постапка за експропријација придонесува за пролонгирање на постапката за експропријација, ризик од оштетени побарувања од страна на изведувачот поради неусогласеност на постапката со FIDIC, точка 2.1. право на пристап на изведувачот, пролонгирање на роковите за градба и дополнителни трошоци по договорите за заем;
- во постапката за утврдување на надоместок за експропријација³⁷ учествуваат повеќе институции (Државно правобранителство, Управа за

³⁵Со Законот за експропријација уредена е постапката за одземање и ограничување на правото на сопственост и на имотните права на недвижностите заради реализација на јавен интерес утврден со закон, а заради градење на објекти и изведување на други работи од јавен интерес, постапката за експропријација и постапката за определување на пазарен надоместок.

³⁶Со член 45-а од Законот за градење е уредно дека е предвидено изработка на проект за инфраструктура кој се изработува за линиски инфраструктурни објекти

³⁷ Со Законот за експропријација е уредено дела предлог за потполна експропријација во име на РСМ го поднесува државно правобранителство, а проценетата вредност за експропријација ја предлага Управата за имотно правни работи при МФ. Постапката за експропријација може да се заврши со: спогодба за надоместок (порамнување) или решение за експропријација. Против решението може да се поднесе тужба до Управниот суд во рок од 15 дена. Надоместокот за потполна експропријација е според пазарна вредност на експроприрана недвижност и на недвижностите што се даваат како надоместок

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

имотно правни работи при МФ, Биро за судско вештачење, надлежните судови во РСМ) кои треба да дејствуваат координирано со цел ефикасно завршување на процесот на утврдување на надоместок за експропријација. Имено надоместокот се утврдува спогодбено или доколку не е спогодбено со решение за кое може да има управна постапка со која се пролонгира решавањето на експропријацијата;

- Со ревизијата утврдивме дека во јуни 2021 година од страна на ЈП за државни патишта доставена е ургенција³⁸ до Судскиот совет на РСМ со сите дописи доставени до Судски совет, Врховен суд и други судски органи за кои немаат добиено одговор во кој укажуваат на ургентна потреба за разгледување на правното прашање поврзано со постоење на неусогласеност во спроведување на постапките за надомест на експроприран имот во судовите во РСМ, а посебно посочуваат на Основниот суд Охрид. ЈП за државни патишта укажува дека постапката за експропријација е итна постапка, а наведени се примери за одржување на десет (10), четиринаесет (14) а во некои предмети и седумнаесет (17) рочишта, со што според ЈП за државни патишта се прави директна повреда на економичност на постапката, на товар на инвеститорот и директно влијае на изградбата на Автопат А2 делница Кичево - Охрид. Во укажувањето е наведено дека постојат примери на исплатено решение со определен надоместок од 9 илјади денари, а исплатени трошоци во постапка на износ од 691 илјади денари; решение со надомест од 151 илјади денари, а трошоци во постапка од 443 илјади денари. Од доставените дописи увидовме дека во постапката се прави ново вештачење на иницијатива на сопствениците на имотот, а на товар на ЈП за државни патишта. Од оваа причина ревизијата смета дека е потребна анализа на законската регулатива во насока на ефикасна, фер и транспарентна постапка за експропријација. Сегашната состојба поради судската пракса на прифаќање на супервештачење на иницијатива на сопствениците, одолговлекување на постапката претставува висок ризик доколку спогодбено не се реши постапката за експропријација;
- од страна на ЈП за државни патишта доставени се повеќе иницијативи до МФ - Управа за имотно правни работи за промена на Законот за експропријација³⁹ во делот на потребата за изработка на проект за инфраструктура за свлечишта и банкарски гаранции поради по тешкотии во примената на законот; и

ја утврдува овластен проценувач согласно со Законот за проценка, како и од страна на Бирото за судски вештачење;

³⁸ Бр.03-38/801 од 21.06.2021 година

³⁹ Допис бр.03-8876/1 од 15.08.2019 година, Ургенција на иницијатива за измена на закон бр.03-10218/1 од 30.09.2020, допис бр.03-6865/1 од 06.07.2021 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- согласно Законот за градење⁴⁰ за проекти кои се финансираат од ЕУ или друга меѓународна организација инвеститорот може да започне со користење на линиска инфраструктурна градба без одобрение за употреба за градбите од прва категорија, доколку од страна на надзорен инженер кој вршел надзор над изградбата е изготвен позитивен извештај за привремена употреба на градбата. Инвеститорот е должен да обезбеди одобрение за употреба во рок од две години од изготвување на привремена употреба на градба. За патна делница Демир Капија – Смоквица и патна делница Миладиновци – Штип сеуште нема одобрение за употреба иако е поминат рокот од две години од издавање на позитивен извештај за привремена употреба од страна на надзорот.

Со ревизијата утврдивме дека фазата на проектирање која е најважна фаза за реализација на проектот е една од најслабите алки за јавните инвестиции за што има утврдени состојби во област 3 - Реализација и трошоци на проекти кои се финансираат со задолжување од областа на патната и железничката инфраструктура и други стратешки проекти. Поради проекти кои не ја отсликуваат реалната состојба има за ефект варијации кои се повеќе од 10% од првично утврдената вредност за дополнителни и непредвидени работи, поради што се склучуваат анекси на договорите. Исто така, голем е ризикот од незаконско користење на средства поради непостоење на законски уредена постапка за утврдување на цените на дополнителните и непредвидени работи во текот на градбата. Иако не се бара проект за изведена состојба, кој ја олеснува постапката за признавање на варијациите, барањето во законот за градење за инфраструктурен проект кој треба да се одобри во текот на градбата, а кој е прва пречка за започнување на експропријација е ограничувачки фактор за имплементација на проектите.

Ваквата состојба со која Законот за градење дозволува исклучок за започнување на градба без да се реши сопственоста на имотот за градбата преставува ризик поради некоординирано дејствување на институциите особено за линиските инфраструктурни објекти и придонесува за постоење на оштетни побарувања од страна на изведувачите по FIDIC⁴¹ правилата поради необезбедено право на пристап на објектот, а влијае и на дополнителни трошоци и по договорот за заем и по договорот за градба како и на навременото завршување на градбите.

Од друга страна, постапката за експропријација е ограничувачки фактор за брзо и ефикасно завршување на овие постапки поради голем број на судски постапки поради отсуство на спогодбено уредување на надоместокот со сопствениците на

⁴⁰ Во член 87 - а е наведено дека по исклучок на член 87 став 1, инвеститорот може да започне со привремено користење на линиска инфраструктурна градба чија изградба е финансирана од средства од ЕУ или друга меѓународна организација, без одобрение за употреба од прва категорија, доколку од страна на надзорен инженер кој вршел надзор на изградбата е изготвен позитивен извештај за привремена употреба на градбата и донесено е решение за времен режим на сообраќај. Со став 3 од член 87-а, инвеститорот е должен да обезбеди одобрение за употреба во рок од две години од изготвување на позитивен извештај за привремена употреба на градбата

⁴¹ На точка 2.1 на FIDIC

имот од страна на надлежните органи. Од страна на голем број одговори на прашалниците кои беа доставени до ревизијата овој проблем се посочува како пречка.

Дополнително обрнуваме внимание дека изградбата на инфраструктурните проекти кои се финансираат со заеми, се склучуваат договори за градба по FIDIC правила и доколку не се прилагоди законската рамка и не се обезбеди координирано дејствување на институциите за исполнување на овие услови за градба постои ризик од оштетни побарувања, спорови со изведувачите за што ќе обелодениме состојби по проекти во ревизорска област 3 - Реализација и трошоци на проекти кои се финансираат со задолжување од областа на патната и железничката инфраструктура и други стратешки проекти.

Од страна на МТВ добивме информации дека во процедура е изработка на нов Закон за градење, за кој од страна на ЈП за државни патишта дадена е забелешка дека како и досегашниот закон во најголем дел е за високоградба, не водејќи сметка како би се спровел за линиска патна инфраструктурна градба. Исто така, во предлог законот кој бил даден на консултација се укинуваат одредени членови кои се однесуваат на капитални инфраструктурни градби кои се финансираат со средства од МФИ што може да предизвика застој во релација на капитални инфраструктурни градби. Од надлежното министерство добивме информација дека законот ќе биде усогласен со сите сугестии и со предлог решенија од засегнатите страни.

Даночни ослободувања и инвестициски грантови за проекти кои се финансираат со заеми кај МФИ

2.5. Финансирањето на јавните инвестиции со средства од заеми од официјални кредитори е можност од обезбедување на средства за големи инвестиции по поволни услови во однос на каматните стапки, со грејс период и период за сервисирање на заемот. За инвестициите кои се финансираат со заеми од МФИ постои можност за делумно финансирање на проектот инвестициски грант и/или техничка помош, во рамките на инструментот Инвестициска рамка на Западен Балкан. За добиените грант средства и нивната улога во инвестициите ќе известиме во ревизијата на успешност “Процес на добивање и користење на средства од Инструментот Инвестициска рамка за земјите од Западен Балкан (WBIF)“.

Во ревизорската област бр.3 и 4 ќе обелодениме информација за инвестициски грантови обезбедени за изградба на железничка инфраструктура Коридор VIII.

Во поединечните закони за задолжување и законите за државна гаранција на РСМ особено кога станува збор за ЈП/АД во државна/општинска сопственост се предвидени даночни ослободувања за реализација на проектите.

Со компаративна анализа во однос на цената на чинење на проектите кои се финансираат со сопствени средства и цената на чинење на проект кога се финансираат со средства од МФИ со пресметка утврдивме дека се остварени заштеди преку намалување на вредноста на инвестицијата во износ од 6.614.549 илјади денари за период 2016 -2021 година.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

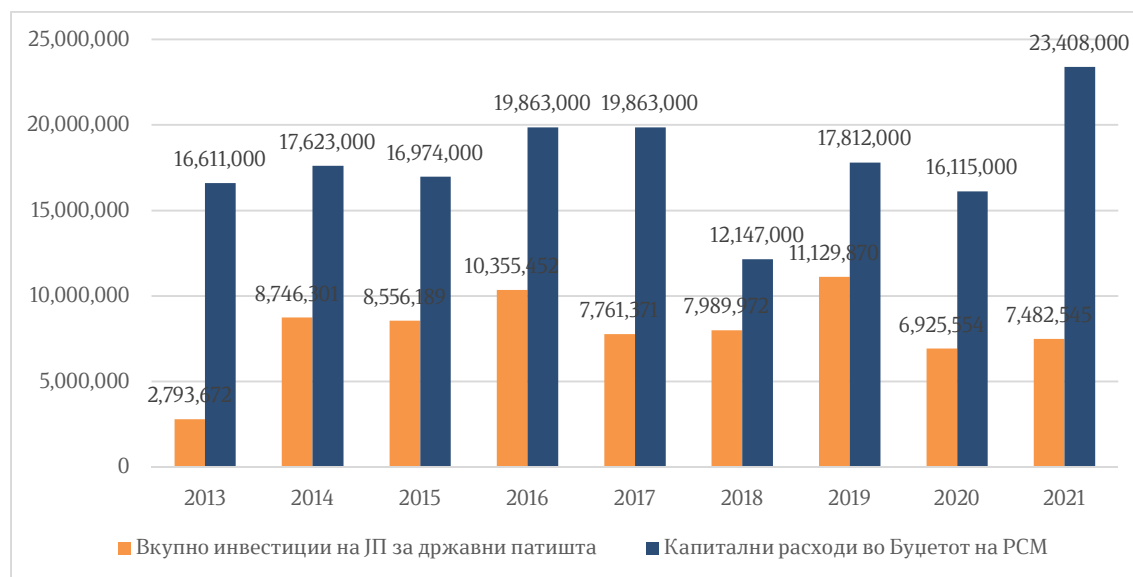
За инвестициите со сопствени средства се применува член 32-а од Законот за ДДВ⁴², со кој се врши пренесување на даночната обврска на ЈП за државни патишта, при што ЈП за државни патишта има право на поврат од Законот за ДДВ⁴³ за градежните работи само на износ во процент од приходите за кои е пресметан излезен ДДВ односно околу 2%.

Вредноста на инвестициите со средства од заеми е пониска поради даночните ослободувања, особено поради структурата на приходите на ЈП за државни патишта кои 98% се јавни давачки за кои нема право поврат на ДДВ.

Услови за реализација на проекти од патна инфраструктура

2.6. Процентуалното учество на долгот на ЈП за државни патишта во јавниот долг со намена за финансирање на јавни инвестиции изнесува 40%. Со анализата на инвестициите кои ги реализира ЈП за државни патишта и инвестициите кои се реализираат од страна на сите буџетски корисници преку Буџетот на РСМ и утврдивме дека ЈП за државни патишта реализира голем обем на инвестиции како што се презентирани податоците во графикон бр.1. Инвестициите кои ги реализира ЈП за државни патишта се инвестиции кои се надвор од Буџетот на РСМ, истите се материјални и во периодот од 2013 до 2021 година вредноста на инвестициите е 16% до 66% од капиталните расходи на Буџетот на РСМ.

Графикон бр.1 Анализа на инвестициите на ЈП за државни патишта во однос на вкупните капитални расходи на Буџетот на РСМ



⁴² Член 32-а од Законот за ДДВ

⁴³ Член 33 од Законот за ДДВ

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

За јавните инвестиции кои ги реализира ЈП за државни патишта го анализиравме Законот за јавните патишта, начинот на избор на проекти, начинот на финансирање на инвестициите, при што го утврдивме следното:

- Согласно Законот за јавни патишта,⁴⁴ планирањето, изградбата, реконструкцијата, рехабилитацијата, одржувањето и заштита на јавните патишта се работи од јавен интерес. Согласно Законот за јавните патишта⁴⁵, Владата на РСМ за вршење на јавниот интерес формира јавно претпријатие. За извршување на работите од јавен интерес Владата на РСМ донесува петгодишна програма⁴⁶ со која се определува развојот и одржувањето на државните патишта на предлог на ЈП за државни патишта. Со ревизијата утврдивме дека за периодот 2018-2022 година не е донесена петгодишна програма за извршување на работите од јавен интерес;
- За инвестициите од патна инфраструктура отсуствува Стратегија за развој и одржување на патишта со која треба да се утврдат целите и основните задачи за развој и одржување на државните патишта од најмалку десет години предвидена со Законот за јавните патишта⁴⁷;
- Врз основа на Законот за јавните патишта, ЈП за државни патишта секоја година носи Годишна програма за изградба, реконструкција, рехабилитација, одржување и заштита на државните патишта во која утврдени инвестиционите проекти кои се реализираат во тековната година. Приоритетите во изградба и реконструкција на државни патишта треба да се определуваат во согласност со Стратегијата за развој и одржување на патишта врз основа на Физибилити студија⁴⁸. Имено, поради отсуство на Стратегија и петгодишна програма, приоритетите за изградба и реконструкција на државни патишта се утврдуваат од страна на ЈП за државни патишта во Годишната програма за изградба, реконструкција, рехабилитација, одржување и заштита на државни патишта и
- со Законот за јавни патишта⁴⁹ е уредено дека финансиските средства за изградба, реконструкција, одржување и заштита на јавни патишта се обезбедуваат од повеќе извори⁵⁰. Со извршената анализа на вкупните

⁴⁴ Член 5 од Законот за јавните патишта

⁴⁵ Член 14 од Законот за јавните патишта

⁴⁶ Член 14 од Законот за јавните патишта

⁴⁷ Член 13 од Законот за јавните патишта

⁴⁸ Физибилити студија согласно член 24 од Законот за јавни патишта е основен документ за избор на оптимално техничко и економско решение на варијанта на проект

⁴⁹ Член 55 од Законот за јавни патишта

⁵⁰ дел од приходите од акцизата од деривати за нафта (минимум 20%) кои се трансферираат од Буџетот на РСМ на сметка на ЈП;

надоместок за употреба на јавни патишта за моторни и приклучни возила (патна такса), чија висина согласно законот⁵⁰ ја пропишува Владата на РСМ;

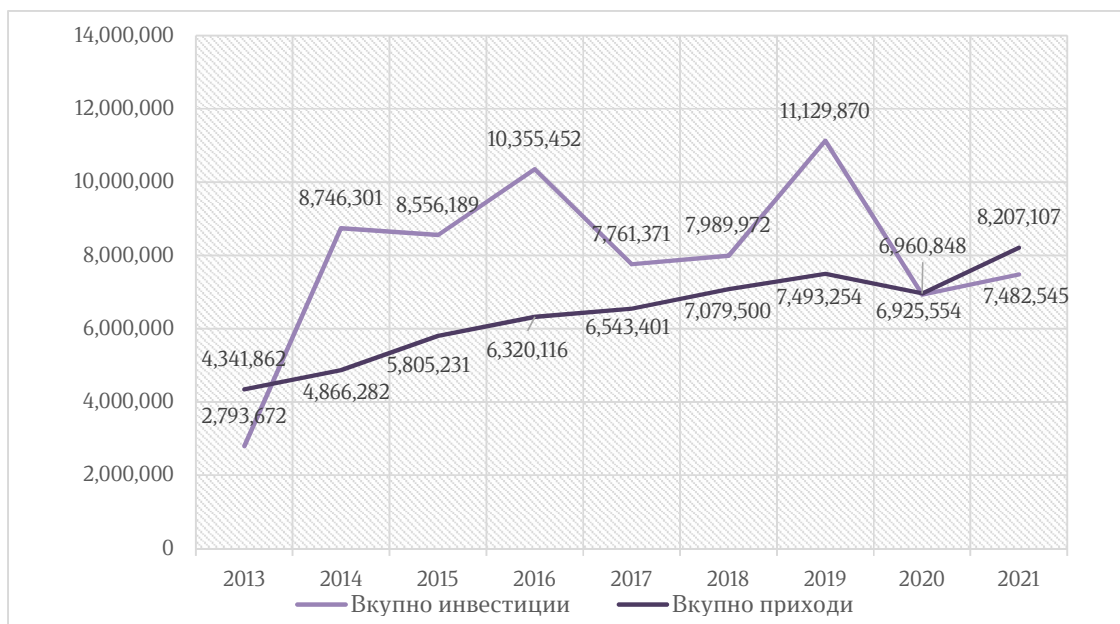
надоместок за употреба на јавен пат, негов дел или објект на патот (патарина) чија вредност согласно Законот⁵⁰ ја одредува Владата на РСМ;

средства од Буџетот на РСМ и од буџетите на општините и на градот Скопје ;

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

приходи и инвестиции кои ги реализира ЈП за државни патишта презентирани во Графикон бр.2 утврдивме дека инвестициите на годишно ниво се поголеми од вкупните приходи. ЈП за државни патишта поради дејност за изградба на патишта, остварува добивка а приходите ги користи како реинвестирана добивка, но не се доволни за остварување на дејноста уредена со закон поради што претпријатието инвестициите ги финансира со заеми.

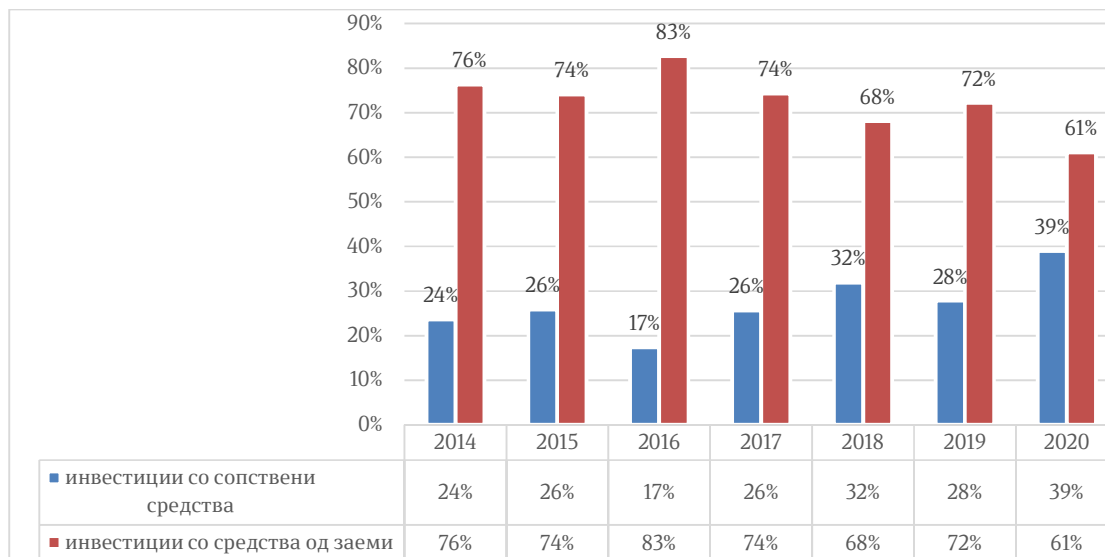
Графикон бр.2 Финансиска анализа на вкупните приходи и инвестициите на ЈП за државни патишта за период 2013 – 2021 година



- Анализата на вкупните приходи и вкупните инвестиции на годишно ниво укажува на тоа дека инвестиции се повисоки од вкупните приходи, а истовремено инвестициите кои се финансираат со средства од задолжување се над 60% од вкупните инвестиции презентирани во Графикон бр.3. Поради голем обемот на инвестиции на ЈП за државни патишта, недостаток на приходи од сопствени средства, ЈП за државни патишта проектите ги финансира со договори за заем кај странски заемодавачи за кои РСМ има издадено државни гаранции.

заеми и кредити и други надоместоци кои имаат минимално учество во износ од 1% до 2% од вкупните приходи на ЈП за државни патишта.

Графикон бр.3. Анализа на инвестициите со сопствени средства и со средства од заеми



- Направивме анализа на видовите приходи и трендот на движење на приходите на ЈП за државни патишта за период од 2013 – 2021 година. Приходите од акцизата на нафтени деривати учествуваат во износ од 39% до 44% од вкупните приходи. Во февруари 2013 година кога е формирано претпријатието од страна на Владата на РСМ донесена е Одлука⁵¹ за утврдување на висината на средствата од делот на акциза од деривати од нафта во износ од 20% кој се уплатува од Буџетот на РМ, и тоа е минимален износ утврден во Законот за јавни патишта. Во месец мај 2020 година со цел зголемување на приходите на јавното претпријатие со Одлука⁵² на Влада на РСМ износот е зголемен на 25% со важност до јули 2020 година, кога износот повторно е намален на 20%. Во месец март 2021 година донесена е Одлука⁵³ со која од 20% се зголемува на 30%, како исправка на Одлуката од 2013 година. Сепак во јуни 2021 година донесена е најнова Одлука на Влада на РСМ со која износот на средствата од делот на акциза од деривати на нафта од 30% се намалува на 20%.

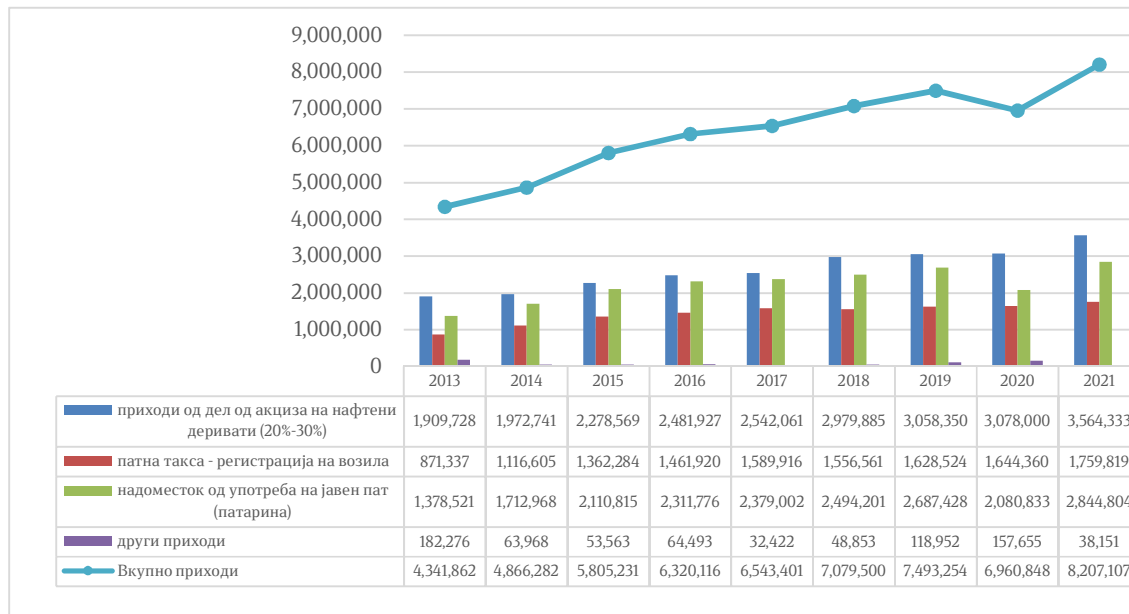
Графикон бр.4 Структура на приходи на ЈП за државни патишта

⁵¹ Сл.весник на РСМ бр.22/13, 20% од акцизата од деривати од нафта

⁵² Сл.весник на РСМ бр.123/20, 25% од акцизата од деривати на нафта

⁵³ Сл.весник на РСМ бр.61/21, од 20% на 30% од акциза од деривати на нафта

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци “



Отсуство на долгорочен стратешки документ за патната инфраструктура го доведува во прашање планирањето, финансирањето, динамиката и степенот на реализација на потребните инвестиции во патна инфраструктура. Состојбата од недоволно приходи на ЈП за државни патишта за реализација на инвестиции има ефект во одржливоста на работењето и остварувањето на јавниот интерес за кои е формирано претпријатието.

Во ЈП за државни патишта поради реализација на комплексни стратешки инвестиции, повеќегодишни инвестиции за чија реализација се потребни големи финансиски средства, а се сервисираат под поволни услови, грејс период и подолг период, голем дел од проектите кои се реализираат се финансираат со заеми кај странски заемодавачи. За овие проекти има и даночни ослободувања, можност за добивање на грант средства во форма на техничка помош и грант средства за инвестициони проекти, но присутни се и ризици во имплементацијата поради комплексни трансакции кои подлежат на меѓународни правила за тендерирање, повлекување на средства, договори по FIDIC правила за градба и сл.

Услови за ефикасна реализација на проекти од железничка инфраструктура

2.7. **Националната програма за железничка инфраструктура е** тригодишна програма која се носи од страна на Собранието на РСМ согласно член 26 од Законот за железничкиот систем.

Со истата се утврдува динамика на реализација, висината и изворите на финансиските средства за изградба, реконструкција, ремонт и одржување на железничката инфраструктура. Со ревизијата го утврдивме следното:

- во изминатиот период Националната програма претставувала основен документ со кој се одредуваат приоритетите за изградба, реконструкција,

ремонт, модернизација и одржување на функционалноста на железничката инфраструктура, но МТВ не предвидувало динамика на реализација – Акциски план, а начинот на известување за прогресот на активностите бил преку информации за тек на проектите; и

- Националната програма⁵⁴ за железничка инфраструктура за период 2019-2021 година, има поразличен опис, односно истата има за цел да ги претстави идните планови на Владата на РСМ за развој и подобрување на состојбата и условите за железничката инфраструктура. Во Националната програма се дадени описи за проектите кои треба да се реализираат и од каде се обезбедени средствата за реализација на истите. Прикажан е и преглед на проекти кои се реализирани во период до 2018 година, како и преглед на проекти кои ќе се реализираат по години/средства до 2021 година, но повторно отсутствуваат податоци за следното:

- степен на реализација во % колку е потрошено и колку останува во вкупни износи;
- можни импликации за камати за непотрошени средства;
- ризик од не искористување на грантови од ИПА или WBIF (доколку не се исполнат условите за користење на средствата од ЕУ, завршување во предвидениот рок и негово ставање во функција и одржливост на истиот);
- делумен приказ на проекти, за кои реален период на реализација би имало кон 2030 година;

Според наведеното Националната програма не содржи податоци со кои се дава јасна слика за состојбите со проектите со што се доведува во прашање нејзината улога - да и овозможи на Владата на РСМ информации неопходни во делот на преземање на развојни активности и стратешко планирање за подобрување на состојбата и условите за железничката инфраструктура.

2.8. ЈП ЖРСМ Инфраструктура – Скопје работи во континуитет со загуба поради остварени пониски приходи од расходи. Акумулираната загуба со состојба 31.12.2021 година од 3.419.539 илјади денари, а по години изнесува:

2017 – 443.857 илјади денари,
2018 – 375.828 илјади денари,
2019 – 340.618 илјади денари,
2020 – 322.591 илјади денари,
2021 – 299.204 илјади денари,

Горенаведените загуби и недоволно обезбедените финансиски средства имаат за ефект неможност од реализација на нови инвестиции и одржување на истите.

⁵⁴Национална програма за железничка инфраструктура за период 2019-2021 година(“Службен весник на РСМ” бр. 122/19 од 17.06.2019 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
 “Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
 кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Финансирањето на железничката инфраструктура се врши согласно член 118 од Закон за железнички систем⁵⁵, при што средствата за финансирање на постојната железничка инфраструктура се обезбедуваат во основа од:

- надоместокот за користење на железничката инфраструктура;
- средства обезбедени од Буџетот на РСМ во износ од најмалку 0,3% од планираните даночни приходи во централниот буџет на Република Северна Македонија за тековната година, а согласно Годишната програма за финансирање на железничка инфраструктура - од Закон за железнички систем⁵⁶ и
- други извори.

Во годишните програми за финансирање на железничката инфраструктура во периодот 2018-2021 година, ЈП ЖРСМ Инфраструктура предвидува одржување на постојната железничка инфраструктура, трошоци за експропријација и дел инвестиции во опрема. Според информациите од МТВ побарани се средства во буџетот кои се во законската рамка, меѓутоа во Буџетот на РСМ се одобруваат помалку средства во однос на законското право од најмалку 0,3% од планираните даночни приходи во Централниот буџет на РСМ за тековната година.

Табела бр. 1 – Одобрени средства по ГП од планираните даночни приходи во Централниот буџет на РСМ

во 000 денари

2018 година		2019 година		2020 година		2021 година	
Одобрени	ЗЖС (0,3%)	Одобрени	ЗЖС (0,3%)	Одобрени	ЗЖС (0,3%)	Одобрени	ЗЖС (0,3%)
292.000	340.511	552.689 *	361.692	350.000 **	386.381	329.519	349.747

*од кои 152.689 илјади денари се одобрени и наменети за експропријација

** од кои 30.517 илјади денари се одобрени и наменети за експропријација

Со оглед на тоа што во континуитет не е обезбедена редовна наплата на побарувањата по основ на надоместок за користење на железничката инфраструктура од МЖ Транспорт АД Скопје кој е единствен оператор, како и помалку обезбедени буџетски средства во однос на законското право од најмалку 0,3% од даночните приходи од централниот буџет на РСМ за тековната година, истите имаат влијание на сервисирањето на обврските по основ на договорот за подзаем⁵⁷ но и на намалување на можностите за вложување во постојната железничка инфраструктура како добро од општ интерес за РСМ, а со тоа постигнување и на крајната цел создавање на услови за сигурен и безбеден железнички сообраќај.

Според податоците прикажани во табелата бр.2, инвестициите на ЈП ЖРСМ со сопствени средства во 2021 година изнесуваат 13.577 илјади денари, а со средства обезбедени од буџет 66.744 илјади денари. Вредноста на инвестицијата е зголемена

⁵⁵ Член 118 од Законот за железнички систем

⁵⁶ Член 26 став (4) од Закон за железнички систем

⁵⁷ Договор за подзаем бр.610/1 од 30.04.2015 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
 “Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
 кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

поради камата за повлечени и трошоци за неповлечени средства од заемот за коридор VIII, фаза 1 и 2, средства кои согласно со МСС се капитализираат во инвестицијата.

Табела бр. 2 – Инвестиции на ЈП ЖРСМ Инфраструктура

во 000 денари

Година	Инвестиции со сопствени средства	Дел од инвестиција со сопствени средства Камата на повлечени и трошоци за неповлечени средства	Инвестиции од буџет	Инвестиции од заеми	Инвестиции од Грант	Вкупно инвестиции и на ЈП
2014	22.260		26.680	58.740	98.820	206.500
2015	5.560			168.150	199.890	373.600
2016	59.260	(17.210)		360.260	71.360	490.880
2017	70.780	(16.480)		251.380	34.760	356.920
2018	69.580	(16.000)		303.920	23.730	397.230
2019	75.160	(15.940)	80.350	499.500	123.090	778.100
2020	63.890	(15.620)	66.540	166.790	6.620	303.840
2021	419.007	(405.430)	66.744		209.269	695.020

Имајќи го во предвид финансиското работење на ЈП со загуба во континуитет како и недоволните приходи кои ги остварува по години, истото има влијание на можноста/неможноста на ЈП да инвестира во железничката инфраструктура.

2.9. Во 2014 година со Одлука на УО на ЈП ЖРСМ Инфраструктура отпочната е постапка за задолжување за финансирање на проектот:

- Рехабилитација на источниот дел од железничката пруга на Коридор VIII, фаза 1 – делница Куманово Бељаковце и
- Изградба на нова и реконструкција на постојната делница Бељаковце –Крива Паланка на источниот дел од железничката пруга на Коридор VIII, фаза 2.

Постапката за задолжување на ЈП кај државата со подзаем (on-lending) започнува со барање согласност за задолжување од МФ. Министерството иако континуирано давало негативно мислење по однос на доставените тримесечни извештаи за работењето на претпријатието до Владата на РСМ – работење со загуба, истото издало согласност за задолжување на ЈП ЖРСМ Инфраструктура. Подзаемот бил одобрен и склучен е трипартитен договор меѓу Министерство за финансии како земодавач, Министерство за транспорт и врски како ресорно министерство и ЈП ЖРСМ Инфраструктура како заемопримач – корисник на подзаемот за проектот „Рехабилитација на источниот дел од железничката пруга на Коридор VIII фаза 1. Сервисирањето на заемот кон ЕБРД е обврска на МФ како главен должник кон кредиторот.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Врз основа на Договор за подзаем, МФ го задолжува ЈП ЖРСМ Инфраструктура за износот на обврската која произлегува од истиот и доколку ЈП не плати во дадениот рок оваа обврска се прокнижува како побарување на МФ од ЈП и се преземаат активности за наплата на истото.

Поради недостиг на финансиски средства, сервисирањето на обврските за долгот кон МФ претпријатието не ја плаќа, поради што МФ го задолжува јавното претпријатие и истовремено до Управата за приходи доставува налог за спроведување на постапка за блокирање на средствата на ЈП ЖРСМ Инфраструктура по основ на враќање на ДДВ со цел за намирување на долг по извршеното плаќање.

Оттука произлегува дека заради ненавремено плаќање на обврската на ЈП ЖРСМ Инфраструктура кон МФ, истото пресметува затезна камата што има за ефект зголемување на обврските на претпријатието по основ на договорите за заем .

Во Конечниот извештај Задолжување на РСМ - Управување со јавен долг ревизијата обелодени состојби за третманот на долгот на јавните претпријатија кои според статистички методологии се во Сектор Држава. Дадени се препораки за усогласување на Законот за јавен долг со предлог Законот за буџети. ЈП ЖРСМ Инфраструктура припаѓа во Сектор Држава поради што во иднина е потребно да се обезбедат средства во Буџетот на РСМ за финансирање на ова јавно претпријатие.

Горе наведените состојби влијаат на реализацијата на инвестициите кои се од стратешка важност за државата, неизвесност во однос на сервисирањето на обврските од задолжувањата, но и на намалување на можностите за вложување во постојната железничка инфраструктура и нејзино одржување како добро од општ интерес за РСМ, а со тоа постигнување и на крајната цел создавање на услови за сигурен и безбеден железнички сообраќај.

2.10. Начинот и постапката за трансферирање на средства за исплата на Изведувач за изведбени работи е уредено во Договорот⁵⁸ за регулирање и имплементација на меѓусебните права и обврски склучен помеѓу МТВ и ЈП ЖРСМ Инфраструктура за Коридор X во кој е предвидено МТВ да врши мониторинг – проверка на документацијата. За Коридор VIII, фаза 1 и 2, обврските на МТВ се предвидени во договор за подзаем.

Со цел спроведување на обврските од страна на МТВ изработена е Процедура⁵⁹. Со примена на споменатата процедура при изведување на градежни работи на ремонт, реконструкција на постојан или изградба на нов железнички систем, утврдивме дека инволвираните институции прегледуваат обемна документација која проверена и потврдена од надзорниот орган и ЈП ЖРСМ Инфраструктура, а се доставува до МТВ на увид. Со оваа постапка се отежнува нивното работењето и се

⁵⁸ Договор бр.428/2 од 07.07.2011 година

⁵⁹ Процедура за исплата на финансиски средства одобрени по пат на заем од меѓународни финансиски институции по добиена документација од ЈПМЖИ на РСМ, при изведување на градежни работи, ремонт, реконструкција на постојан или изградба на нов железнички систем бр.02-10485/1 од 16.12.2019 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

успорува процесот на плаќање при што постои ризик од камати и пречекорување на времето за исплата на временни ситуации и тоа:

- во одредени периоди надминат е временскиот рок за исплата на времените ситуации. Имено исплатата на времените ситуации ја врши ЈП ЖРСМ Инфраструктура - Скопје преку доставување на барања до МТВ за трансферирање на побараните средства од денарската сметка - Буџет на заеми. Рокот предвиден за целиот процес на плаќање е 56 дена утврден во FIDIC⁶⁰ - Основни правила и услови на ЕБОР во делот Плаќања точка 14.7. Утврдивме задоцнети исплати на временни ситуации кај Коридор X како и кај Коридор VIII, фаза 1, поради ненавремено реализирање на налози за исплата од страна на МФ на наменската трансакциска сметка на ЈП ЖРСМ Инфраструктура од која се вршат исплатите на ситуациите кон изведувачот;
- од страна на изведувачот на проектот - Рехабилитација на делница 1 Куманово – Бељаковце, Коридор VIII – фаза 1, доставени се временни ситуации бр. 8 и 9 во месец ноември и декември 2016 година, но истите не се исплатени до месец март 2017 година. Причина за истото е неусогласеност на ставовите, односно МТВ не ја одобрувало исплатата со образложение дека е потребно да се склучи анекс кон договорот во кој ќе биде прецизно дефиниран нов рок за завршување на работите. Според надзорот како и условите предвидени во FIDIC исплатата на времените ситуации не е поврзана со склучување на анекс кон договорот од причина што договорот склучен помеѓу инвеститорот и изведувачот сеуште траел, и ќе трае се додека не го прекине една од договорните страни (точка 15 и 16 од FIDIC). По писмена интервенција од надзорот дека неплаќањето на времена ситуација бр. 8 и 9 ќе предизвика изведувачот да ги суспендира работите на проектот и да се стекне со право за надомест на штета и изгубен профит, МТВ дозначило средства на наменската сметка на ЈП ЖРСМ Инфраструктура за исплата на истите;
- задоцнетите плаќања на времена ситуација 8 и 9 овозможиле изведувачот да достави барање - claims за парцијална суспензија на работите која му е исплатена во износ од 22 илјади евра што е согласно правилата во FIDIC-точка 14.7 – рокови за исплата на временни ситуации и
- по истиот основ доставено е и друго барање од изведувачот за задоцнето плаќање - камата – interest due to delayed payments, при што е извршена исплата на камата во вкупен износ од 14 илјади евра⁶¹ и други.

Сите горенаведени состојби со задоцнети плаќања и барања камати се случиле поради ненавремен трансфер на средства за плаќање на времените ситуации од страна на МФ, недоволна координација на институциите - различни ставови со што

⁶⁰ FIDIC - In the Part 3 - Section 8, Particular Conditions of Contract to change Sub-clause 14.7 *Payment* under (b): the amount certified in each Interim Payment

⁶¹ Камата за времена ситуација бр.8 во износ од 7.211 евра, а за времена ситуација бр 9 износ од 6.510 евра.

предизвикале дополнителни трошоци. Сето тоа влијаело на ефикасноста во работењето, со ненавременото донесување заклучоци и одлуки, пролонгирање на сите понатамошни активности на изведувачот, односно до успорување на динамиката на реализација на проектите.

2.11. Со увид во документацијата за варијациите поднесени од страна на изведувачите го утврдивме следното:

Варијации за Коридор X - Промени на технички решенија - промените на проектот се согласно Red Fidic, односно Инвеститорот е обврзан да изработи промена на техничкото решение и непредвидени работи во проектот:

- во тек на изведбените работи од страна на изведувачот доставени се 9 варијации, од кои 7 варијации се заради зголемени количини на работа, но извршено е балансирање на средства од останати предвидени позиции на работа, а 1 варијација – активности за динамичко стабилизирање на колосекот, немало потреба да се изврши бидејќи преку колосекот за изминатите 6 години поминат е товар со возови кои го стабилизираше истиот;
- во период на вршење на ремонт на железничката пруга на делницата Табановце – Куманово и Миравци – Смоквица поради зголемени работи и количини, елементарна непогода – поплава, доставени се 30 варијации од страна на Изведувачот со што вредноста на договорот е зголемена за износ од 150 илјади евра. Истите се одобрени со Адендум бр.3⁶², а по извршено ревидирање на количините во предмер пресметката на проектот и
- за преземени поголеми зафати на изведувачот – стабилизација на косини од свлекување за делница Ногаевци – Неготино со адендум бр.1⁶³ зголемена е вредноста на договорот во износ од 224 илјади евра.

Варијации за Коридор VIII фаза 1 - Промени на технички решенија - промените на проектот се согласно Red Fidic, односно инвеститорот е обврзан да изработи промена на техничкото решение се до потпишување на Адендум 1⁶⁴, каде со точка 5а обврските за промена на техничкото решение ги презема изведувачот и непредвидени работи во проектот.

Во Договорот за подзаем член 6 и 11 предвидено е дека ЈП ЖРСМ Инфраструктура на предлог на ЕИП, бара согласност од Владата на РСМ одобрување на секое зголемување/отстапување од вредноста на договорот со изведувачот повисок од 5%, со доставена анализа и образложение за истото.

- од вкупно поднесени 84 варијации – барања кои се поднесени од страна на Изведувачот за Коридор VIII, 57 се одобрени и исплатени во вкупна вредност од 6 милиони евра⁶⁵, а 27 варијации не се одобрени од страна на ЕБОР;

⁶² Адендум 3, бр. 591/1 од 28.04.2015 година

⁶³ Адендум 1 бр.713/1 од 02.04.2014 година

⁶⁴ Адендум 1 бр.2001-1920/2 од 22.04.2019 година – за Коридор VIII, фаза 1

⁶⁵ Времена ситуација бр.25 од 06.04.2020 година, даден приказ на сите исплати по варијации-Change due to variation orders 5.984.779,92 EUR

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- со оглед на тоа што со секоја времена ситуација проценетата вредност на договорот се зголемувала, во јануари 2020 година ЕБОР во електронската комуникација⁶⁶ побарала ЈП ЖРСМ Инфраструктура – Скопје да го прошири заемот на 49.5 милиони евра, а во меѓувреме надзорниот инженер да дава инструкции на изведувачот да продолжи со извршување на работите кои се предмет на доставените варијации кои банката ги нема одобрено. По барање на инвеститорот, надзорниот инженер направил проценка на вредноста на проектот, при што е утврдено дека е потребно проширување на заемот во износ од 17.4 милиони евра за изведуваче на работите и 1 милион евра за консултантски услуги поради пролонгирање на рокот на изведба. ЕИП ја доставил проценката до одговорното лице на ЈП ЖРСМ Инфраструктура⁶⁷ но истата не е одобрена, со образложение дека заемот сеуште не е исцрпен, а износите кои се предвидени во проценката како оштетни побарувања во износ од 6.3 милиони евра и 3.6 милиони евра сеуште се само очекувани и може да не бидат исплатени на изведувачот, што се потврдило и со Одлуката на ДАВ која од споменатите средства како можни оштетни побарувања одлучила дека на изведувачот треба да му се исплатат само 370 илјади евра;
- поради промена на типот на шини изведувачот доставил варијација во износ од 1.3 милиони евра. Надзорниот инженер направил анализа на цените за промена на материјалите, ги доставил до раководителот на ЕИП, а по одобрувањето од страна на инвеститорот, варијацијата била доставена до ЕБОР на одобрување. За спроведување на целата постапка бил потребен временски период од 15 месеци поради тоа што не е постигнат консензус меѓу членовите на ЕИП - одредба 6 од договорот за подзаем. Поради тоа ЈП ЖРСМ Инфраструктура побарало согласност од Владата на РСМ, за промена на типот на шини, а врз основа на анализа и образложение за истото. Информацијата⁶⁸ на ЈП ЖРСМ Инфраструктура за потребата од промена на видот на шини поради полесно одржување, подобра носивост и поголем век на траење на шините е усвоена од Влада на РСМ⁶⁹;
- според Договорот за градба⁷⁰ за пругата Куманово – Бељаковце, изведувачот добил Идеен проект и имал обврска да изготви Основен проект за сигнализација и телекомуникации. Изведувачот на работите го направил Основниот проект и поднел варијација за дополнителни средства во износ од 3.1 милиони евра. По извршена анализа за потребите од вид и количини на сигнализација и телекомуникации од страна на надзорот и стручни лица од ЈП ЖРСМ, направена е редукција на постројките за сигнализација и телекомуникација при што е утврден износ од 2 милиони евра. Намалување -

⁶⁶ електронската комуникација mail од EBRD до ЈП ЖРСМ Инфраструктура од 15.01.2020 година и од 22.01.2020 година

⁶⁷ Проценка на Надзорниот инженер бр.19/09 од 28.02.2020 година

⁶⁸ Информација до Влада на РСМ 42-17/83 од 30.06.2015

⁶⁹83 – та седница на Влада на РСМ

⁷⁰ Договор за градба бр.1780/1 од 20.12.2013 година

корекција на износот предвиден во варијацијата е направено бидејќи е констатирано дека функциите за безбеден сообраќај од сигнално сигурносен аспект може да се реализираат со намалување - редукција на опремата;

Од доставување на барањето за варијација од страна на изведувачот до одобрување од ЕБОР поминал долг период - застој на активности од 10 месеци. Од страна на ЈП ЖРСМ Инфраструктура подготвена е информација до Влада⁷¹ на РСМ која на 30 - та седница на Влада на РСМ е усвоена и дадена е согласност за предложената измена на системот за сигнализација и телекомуникации на пругата Куманово – Бељаковце;

- од страна на изведувачот поднесена е варијација - барање за средства за стабилизирање на косина бр.11 во износ од 548 илјади евра. По извршени анализи за потребите од вид и количини истата е одобрена;
- според изведувачот постојните лежишта во проектот не се во согласност со Европските кодови и со варијација предложил цена од 550 илјади евра што е многу повисока од предвидената. По извршена анализа истата не е прифатена од надзорниот инженер и ЕИП и
- согласно извештаите од надзорот, изведувачот во периодот од 4 години има доставено 16 варијации, но по склучувањето на адендум бр.1 изведувачот доставил 68 варијации во рок од 15 месеци, во најголем дел за промени во проектната документација. Со ова изведувачот согласно адендумот 1 точка 5а – истиот ги презема обврските за промена на техничкото решение при што ја применуваат т. 20.1 од FIDIC – за секоја утврдена грешка во техничкото решение, која навремено ја пријавил на надзорниот инженер, бара соодветно продолжување на рокот на изведба и наплата на варијации. Надзорниот инженер во извештајот⁷² доставен до ЈП ЖРСМ Инфраструктура Скопје известил дека изведувачот продолжува постојано да бара грешки во дизајнот на работодавачот и да покренува повеќе барања во однос на редизајн или корекција на проектот со цел истото да го употреби пред DAB, за да постигне резултат во негова полза, односно пролонгирање на рокот на изведба, а вредноста на проектот да достигне до 60 милиони евра. Исто така, напоменува дека со адендум бр.1, предвидениот датум за завршување на договорот бил 20.02.2020 година, но во последната програма на изведувачот од декември 2019 година, истиот предвидел датум на завршување во април 2021 година.

Наведените состојби се однесуваат на доставени варијации од страна на изведувачот по однос на измени во проектите, делумно прифатени но и варијации кои не се прифатени. Кај прифатените варијации за дополнителни и непредвидени работи, причина се недостатоци во проектната документација и техничките спецификации со што им било овозможено на самите изведувачи на работите да направат своја анализа на потребите од вид и количини. Ревизијата констатира дека

⁷¹ Информација до Влада бр. 42-1155/1 од 08.03.2016

⁷² Извештај на надзорниот инженер за тековната состојба на договорот за изведбени работи од 05.02.2020

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

има варијации кои по проценка на надзорниот инженер се одбиени, односно вратени на корекција поради недоставување на доволно докази од страна на изведувачот за истите, односно со новото техничко решение се барало позиции на работа кои ги нема во предмерот и пресметката од тендерската документација. Оттука произлегува дека во услови на измени во проектната документација, направени од страна на изведувачите постои ризик од незаконско користење на средства особено за позиции кои не се предвидени во проектот каде отсутнуваат цени во понудата дури и за слични позиции.

2.12. Со извршената ревизија утврдивме дека реконструкција на пругата која претставува објект од јавен интерес предвидено е да се гради на градежно земјиште дел во сопственост на физички и правни лица. Согласно одредбите од Закон за експропријација⁷³ ЈП поднесува иницијатива⁷⁴ до Државно правобранителство на РМ како надлежен орган да покрене предлог за експропријација на недвижен имот. Процесот на експропријација е предвиден во Проектниот договор⁷⁵ склучен помеѓу ЈП ЖРСМ Инфраструктура и ЕБОР.

Со Годишната програма⁷⁶ за финансирање на железничката инфраструктура за 2019 година предвидено е средствата еднократно да се префрлуваат на наменската сметка на ЈП отворена во деловна банка и истите да се користат континуирано во текот на годините се додека целосно не се реализираат.

Проценка на ЈП е дека 10% од вкупно засегнатите парцели нема да бидат решени.

Вкупната површина за експропријација и финансискиот надоместок е прикажан во Табелата бр.3:

Табела бр.3 Вкупната површина за експропријација за фаза 1 и финансискиот надоместок

во 000 денари

Опис	Површина m ²	Процент %	Износ во 000 денари	Процент %
Парцели за експропријација и предвидени финансиски средства	222.289	100	43.615	100
Платен надоместок за експропријацијата	201.934	90.84	34.615	79.36
Надоместок за плаќање	20.355	9.16	9.000	20.64

Промената на проектите (корекции) довела до дополнителна експропријација. Согласно Заклучок од Влада на РСМ дополнителната експропријација требало да се заврши најдоцна до 30.03.2017 година, но не е завршена во целост.

Ревизијата утврди дека процесот на експропријација - постапки за фаза 1 се спроведува бавно поради:

⁷³Сл.весник на РМ бр. 95/12, 131/12, 24/13, 27/14, 104/15, 192/15, 23/16 и 178/16 и Сл. весник на РСМ бр. 122/21)

⁷⁴ Иницијатива за поднесување на предлог за експропријација (бр.34/1 од 11.01.2013)

⁷⁵ Project agreement бр.246/1 од 13.02.2015

⁷⁶Бр.5 од 11.01.2019 година и Програма за измена на ГП за финансирање на железничката инфраструктура за 2019 бр.237 од 15.11.2019 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- дополнителна експропријација - промена на проектите (корекции) 17.427,00 m²
- бавни постапки поради нови состојби – починати сопственици на парцели, сопственици кои живеат во странство или не се заинтересирани поради малиот износ на надоместок споредено со трошоците за постапка,
- надлежните органи - Управен суд се повикува на Закон за експропријација⁷⁷ во кој е уредено дека кон предлогот за експропријација е предвидено да се поднесе доказ за обезбедени средства за надоместок за експроприрана недвижност, односно јавните претпријатија, трговските друштва и други институции треба да имаат обезбедено банкарска гаранција. Истото предизвикало поништување на решенија за експропријација поради – според Уставен суд - некомплетност на документација – без гаранција, доставена од ЈП по однос на конкретните предмети иако ЈП има наменска сметка отворена во деловна банка со средства кои континуирано се користат за таа намена.

Според податоците прикажани во Бизнис планот на ЈП за 2022 година, реализацијата на експропријацијата за Коридор VIII по фази е следна:

Табела бр.4 за експропријација на Коридор VIII

Експропријација за Коридор VIII 2013-2021	Вредност на проектот	износ во евра
		Реализација
Фаза 1 Куманово - Бељаковце	43.615	34.615
Фаза 2 Бељаковце – Крива Паланка	51.352	38.352
Фаза 3 Крива Паланка – Деве Баир	100.000	/

Спроведувањето на експропријацијата е процес кој сеуште не е завршен, а се спроведува само за фаза 1 и фаза 2, додека процесот на експропријација за фаза 3 сеуште не е започнат.

3. Реализација и трошоци на проекти кои се финансираат со задолжување од областа на патната и железничката инфраструктура и други стратешки проекти

3.1. Динамика на реализација на проектите од патната инфраструктура

3.1.1. Со Конечниот извештај од спроведената ревизија на успешност на овластениот државен ревизор на Државниот завод за ревизија со тема „Управување со јавен долг – Задолжување на РСМ“ обелоденети се состојби за задолжувањето за финансирање на Проектот за изградба на патна делница Миладиновци Штип и патна делница Кичево Охрид за што склучени се договори за заем помеѓу Ексим банка на НР Кина и ЈП за државни патишта, а од страна на РСМ издадени се државни гаранции. За реализација на овие два проекти во октомври во 2013 година, во Собранието на РМ донесен е посебен закон⁷⁸. Во 2019 година изградбата на

⁷⁷Член 26, став 6, Закон за експропријација

⁷⁸ Законот за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патната делница Миладиновци-Штип патната делница Кичево-Охрид.

Конечен извештај од ревизија на успешност
 “Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
 кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Автопатот А 4, делница Миладиновци – Свети Николе - Штип е завршена со 44 милиони евра помалку од предвидената вредност во договорот за изградба. Поради помала вредност на цената на чинење на проектот задолжувањето е помало за износ од 64 милиони УСД.

Трошоците (еднократна провизија, камата и провизија за неповлечени средства) за проектот Миладиновци Штип по договорот за заем се на износ од 23 милиони УСД . Во Табелата бр.5 детално е прикажана состојбата на повлекувањата, долгот и вредноста на договорите за заем, состојба 31.12.2021 година

Табела бр.5 – Состојба по договори за заем

	Договор за заем (2013)	Состојба на повлечени средства заклучно со 31.12.2021 година	Состојба на долг (Повлечени и сервисирани) на 31.12.2021 година
	УСД	УСД	УСД
Автопат Миладиновци-Штип	278.374.071	213.699.632	178.083.026
Автопат Кичево-Охрид	505.044.966	382.598.046	332.785.442
дополнителен заем за Проект Кичево -Охрид (декември 2019)	179.694.572	0	0

По договорите за заем за овие два проекти створени и платени се следните трошоци презентирани во Табела бр.6 .

Табела бр.6 - Трошоци по договори за заем

	Проект за Кичево Охрид во УСД долари– состојба до 31.12.2021 година	Проект за Миладиновци Штип во УСД долари
Front and fee -еднократна провизија 0,25%	1.262.612,42	695.935
Камата 2% на повлечени средства во тек на повлекување и до целосна отплата на заемот	32.096.141,82	20.187.362
Commitment fee 0,25% - провизија за неповлечени средства	5.275.264,37	2.176.109
Вкупно трошоци по договор за заем до 31.12.2021 во	38.634.018,61	23.059.406

Изградбата на патна делница Кичево Охрид (57 км)

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци “



Во 2014 година, склучен е договор за заем⁷⁹ за финансирање на изградба на Автопат Кичево Охрид, а во декември 2019 година, склучен е договор за дополнителен заем⁸⁰. Договорите за изградба и сите негови измени претходно се усвоени од Собранието на РМ/РСМ со донесување на Законот за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патна делница Миладиновци - Штип и патна делница Кичево – Охрид. Вредноста на изградбата со анексот бр.3 изнесува 589 милиони евра и е презентирана во Табела бр.7, а вредноста на задолжувањата со дополнителниот заем се 685 милиони УСА долари.

Како долгорочна обврска за заеми евидентирана е вредноста на градбата изразена во евра во времените ситуации, а пресметани во УСА долари по формула, во која како влезен курс се зема курс долар/евро од 1,3644, во формулата за клизна скала, односно прилагодување на цени, покрај другите влезни податоци како корективен фактор се користи тековниот курс долар /евро.

За договорот за изградба во примена се и општите услови на FIDIC црвена книга 1999 издание. Вкупна вредност на извршените работи до јули 2021 година изнесуваат 344 милиони евра и има четириесет и две (42) варијации со кумулативна вредност од 163 милиони евра. Согласно договорот за градба, на изведувачот исплатен му е аванс во износ од 15%, односно 62 милиони евра, а со времената ситуација бр.54 вратен е авансот во износ од 51 милиони евра. Вредноста на авансната гаранција во 2020 година, е на износ од 24 милиони евра, додека вредноста на гаранцијата за квалитетно извршување е на износ од 60 милиони евра. Гаранциите се издадени од банка во НР Кина и за активирање на гаранциите се применуваат тамошните закони.

Во договорот за заем не е предвидено постоење на посебна ЕИП и техничка помош за имплементација на проектот, иако станува збор за комплексен проект - изградба на автопат во должина од 57 км. Со ревизијата утврдивме дека со задолженија од

⁷⁹ Бр.08-116/3 од 08.01.2014

⁸⁰ Бр.09-1350/1 од 12.12.2019

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

страна на Директорот на ЈП за државни патишта задолжени се лица од Секторот за инвестиции со средства од МФИ и други стручни лица вработени во претпријатието да вршат следење на реализација на договорот, контрола во извршувањето на предметот на договорот, одобрување на времени ситуации и завршна ситуација (конечна ситуација) за извршени работи.

Согласно прописите за градење, општите услови на FIDIC и одредбите во договорот за градба, надзорот има надлежност за следење на текот на градбата.

Со ревизијата утврдивме дека е склучен договор за изградба, изведувачот е воведен во работа, но од страна на ЈП за државни патишта не се целосно исполнети условите од договорот. Како резултат на тоа во текот на градбата од страна на изведувачот во континуитет се добиваат оштетени побарувања, а како најчеста причина е нерешена експропријација, слабости во проектирањето и дислокации.

Во договорот за изградба согласно условите од FIDIC⁸¹ се предвидува формирање на Одбор за разрешување на спорови (DAB) од три члена. За овој договор не е назначен Одбор за разрешување на спорови. Според образложението на ЈП за државни патишта главна причина за неформирање на DAB е преголемите трошоци за членовите на DAB кои би требало да бидат плаќани за цело времетраење на договорот и би предизвикало дополнително зголемување на вредноста на проектот, односно доколку би бил формиран само за нивниот ангажман досега би требало да биде исплатено околу 1.4 милиони евра, а доколку би биле ангажирани за евентуално настанати спорови тогаш дополнителни трошоци. ЈП за државни патишта за меѓународните проекти досега сите спорни прашања ги решавало спогодбено освен за еден проект за кој е започната арбитража.

Основот за продолжување на рокот на градбата се одредбите од договорот за градба и општите условите по FIDIC, црвена книга 1999⁸². По претходно мислење од страна на надзорот во текот на градбата склучени се пет анекси за кои се донесени измени на законот во Собранието на РСМ и тоа:

- во мај 2018 година склучен е анекс бр.1 на договорот за изградба со кој рокот на завршување на работите е продолжен до 30.06.2021, година. Со анексот бр.1. изведувачот се откажал од правото на поднесување на било какви побарувања согласно потточка 20.1. - од Условите на договорот заклучно со 31.07.2018 година, а договорните страни во никој случај нема да го прекинат договорот пред 15.01.2019 година;
- во септември 2018 година склучен е анекс бр.2 на договорот за изградба со кој се врши пренамена на останатите парични средства од основниот договор во висина од приближно 206 милиони евра на предлог на надзорот. Имено при донесување на одлука за до искористување на преостанатите средства надзорот се повикува условите по FIDIC црвената книга⁸³;

⁸¹ Точка 20.2

⁸² Член 8.4- продолжување на време на завршување (освен приспособување на времето на завршување на работите било договорено според подклаузула 13.3. (промена на постапка)

⁸³ Клаузули 12.3, 13.1, 13.3, 13.5, 14.1 с, 14.3 и 14.4

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- во ноември 2018 година склучен е анекс бр.3 на основниот договор за изградба заради изведување на непредвидени и дополнителни градежни работи во вредност од 187 милиони евра. Заемот за овие дополнителни работи е одобрен после една година;
- во февруари 2020 година склучен е анекс бр.4 на основниот договор за изградба со кој е уреден начинот на користење на средства од основниот договор и анекс бр.3 кон договорот, односно со овој анекс е уредено дека средствата од дополнителниот заем ќе бидат искористени откако ќе бидат искористени преостанатите средства од основниот договор за заем и
- во декември 2021 година склучен е анекс бр. 5 на основниот договор со кој се менува рокот за завршување на работите и ревидираниот рок е 31.12.2023 година;

Со ревизијата утврдивме дека ЈП за државни патишта во периодот од октомври 2019 до јуни 2020 година, има доставено до надзорот докомпетирана проектна документација со дополнителни и нови работи кое што влијае на крајниот рок на завршување на работите. За рокот во анекс бр.5 надзорот смета дека ако се земе во предвид зголемениот обем на работа, реализација на преостанатите средства и решавање на дополнителна експропријација произлезена од дополнителна проектна документација, како и проценката на изведувачот, работите може да се завршат во предвидениот рок. Ревизијата истакнува дека во точка 8 од анекс бр.5 утврдено е дека инвеститорот е обврзан да ги реши сите отворени прашања, вклучувајќи, но не ограничувајќи се само на проектите, експропријацијата, дислокациите и др. наведени во Прилог Б од анексот најдоцна до 31.12.2021 година. Изведувачот, согласно потточка 20.1 и инвеститорот согласно потточка 2.5 од Општите услови на договорот, се откажуваат од своето право на поднесување на било какви оштетни или други побарувања за плаќање настанати во врска со Прилогот Б од 01.07.2021 до 31.03.2022 година.

Во Прилог Б на договорот е Табелата на инвеститорот за временски распоред на планот за разрешување на преостанатите отворени прашања и рокови. Во однос на овој проект обрнуваме внимание дека со анекс бр.3 одобрени се дополнителните и непредвидените работи со прогнозирана вредност на износ од 312 милиони евра, работи кои нема да се работат во износ од 50 милиони евра, како и заштеди како разлики во цени во износ од 46 милиони евра презентирани во Табела бр.7.

Табела бр.7 - Вредност на проектот за изградба на автопат Кичево – Охрид

	износ во евра
Основен договор - по Предмер /Пресметка	373.898.000
10% Основен договор	37.389.800
Вкупно по Основен Договор	411.287.800
Прогнозирана разлика во цени	46.189.081

Конечен извештај од ревизија на успешност
 “Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
 кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Вкупно прогнозирани дополнителни финансиски средства	
Основен договор - по Предмер/Пресметка	373.898.000
Вкупно прогнозирани варијации	312.096.462
Работи по Предмер - Пресметка кои нема да се работат	50.625.323
Прогнозирани разлики во цени со кои се намалува вредноста на проектот	46.189.081
Прогнозирано чинење на проектот	589.180.058

Прогнозирано чинење на проектот	589.180.057
Обезбедени од основен договор	411.287.800
Прогнозирани дополнителни финансии средства	177.892.258

Прогнозирани дополнителни финансиски средства	177.892.258
Непредвидени работи 5%	8.894.613
Вкупно прогнозирани дополнителни финансиски средства	186.786.871

Во анекс бр.3 во Прилог бр.4 се презентирани прогнозираните дополнителни и непредвидени работи (варијации), а како најматеријални ги истакнуваме :

- изведба и дополнителни работи во Тунел Пресека, 90 милиони евра;
- вијадукти – дополнителни работи од геолошки истраги, 16 милиони евра;
- вијадукти – длабоко темелење на колови, 15 милиони евра;
- дополнителен широк ископ на траса, стабилизација на косини и санација на свлечишта на цела траса на автопат на износ од 75 милиони евра;
- дополнителна изведба на патни јазли од кои еден е препроектиран а 8 (осум) патни јазли се ново проектирани на износ од 33 милиони евра;

Фотографии бр.1 и 2 од изградба на автопат Кичево – Охрид



Конечните поединечни цени за прогнозираните варијации се прилог на измените на законот. Во однос на утврдување на единечните конечни цени за изведување на

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

непредвидените и дополнителните градежни работи добиено е мислење⁸⁴ од Градежен факултет при УКИМ дека договорените конечни поединечни цени соодветствуваат на постојните услови на трасата и технологија предвидена за изградба, како и отежнатите услови за работа, карактеристиките и непристапниот терен. Со ревизијата утврдивме дека со анекс бр.3 одобрено е зголемување на вредноста на Тунелот Пресека од 46 милиони евра на 121 милиони евра. Пред да се одобри новата цена на Тунелот добиено е мислење од страна на експерт од Австрија според кој, со оглед на неговото 35 годишно искуство во проектирање на тунел и изградба на тунел како и посета на терен во мај 2018 година, а со оглед на тоа дека истражувањето, проектирањето и надзорот се во сферата на инвеститорот предложил преговори со изведувачот која бил во напредна фаза и според проценката на експертот било каков правен спор во врска со Тунелот би бил на штета на инвеститорот. Согласно податоците од 54- та ситуација од октомври 2021 година, за тунелот вредноста на градбата е на износ од 112 милиони евра, односно до 54 та ситуација вредноста на тунелот е зголемена за 254% од првично проектираната цена.

Фотографии бр.3 и 4 од изградба на автопат Кичево - Охрид



Ревизијата истакнува дека во период од 30.06.2021 до декември 2021 година во Собранието на РСМ шест месеци траела постапката за измена на законот за продолжување на рокот на договорот со изведувачот кој истекол на 30.06.2021 година. Со донесување на законот, во декември 2021 година склучен е анекс бр.5, а во точка 13 е дефинирано дека анексот е ефективен од 01.07.2021 година. Со ревизијата утврдивме дека од страна на Владата на РСМ, Информацијата за измена на законот и склучување на анекс бр.5 кон договорот за изградба на автопат, делница Кичево – Охрид е усвоена во јуни 2021 година.

Со ревизијата утврдивме дека за исполнување на обврските од анекс бр.5 кон договорот за изградба на автопат, делница Кичево – Охрид од страна на ЈП за државни патишта одржан е состанок со повеќе институции со цел исполнување на обврските утврдени во Прилог Б на анексот за кои постои висок ризик од неисполнување на преземените обврски и дополнителни отштетни побарувања,

⁸⁴ 09-11589/3 од 01.11.2018

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

дополнителни трошоци по заемот и пролонгиран рок. На состанокот биле присутни претставници од МТВ, Биро за судски вештачења, МФ - Управа за имотно правни односи, Државно правобранителство и други институции. Од добиените сознанија утврдивме дека постои голема неизвесност во однос на преземената обврска со овој анекс за решавање на отворените прашања дефинирани во Прилог Б кои се обемни (116 точки), комплексни, потребно е координирано дејствување на институциите и за кои рокот за решавање бил утврден на 31.12.2021 година. Поради ова постои голема неизвесност за отштетни побарувања, зголемување на трошоците на договорот за заем поради застој во изградбата за камати кои се плаќаат на повлечените средства и провизија на неповлечените средства.

Ревизијата обрнува внимание дека за имплементација на овој проект како и за економично користење на средствата потребно е координирано дејствување на повеќе државни институции со цел исполнување на обврските од страна ЈП за државни патишта во улога на инвеститор. Исто така доколку не се исполнат обврските по договорот, постои ризик од спор кое е ризик од големи финансиски штети.

Градба на автопат во должина од 57 км по застарени проекти кои не ја отсликуваат реалната состојба на терен, кои не се изработени од проектантите со меѓународно искуство, отсутството на контрола и надзор во фазата на проектирање, отсутството на тендерска постапка за утврдување на цените за градбата, некоординирано дејствување на институциите во постапката за одобрување на инфраструктурни проекти и постапките за експропријација, комплексна правна рамка за измени во тек на градба, непостоење на мониторинг и надзор на имплементацијата на проектот имаат за ефект пролонгирање на рокот за завршување на проектот од првичниот рок на 04.05.2018 година, крајно е ревидиран со 31.12.2023 година со голема неизвесност за остварување на овој рок и дополнителни трошоци кои ќе се создадат до завршување на проектот. Прогнозирани и дополнителни и непредвидени работи се на износ од 312 милиони евра, а вредноста на Тунелот Пресека е за 254% зголемена, на 111 милиони евра што укажува на недобро проектирање, а не е дизајниран систем за контрола и одобрување на дополнителни и непредвидени работи. Исто така финансирање на проекти со договорите за заем, а непридржувањето на динамиката на градбата поради не создадени услови има дополнителен ефект во зголемување на вредноста на инвестицијата по основ на трошоци по договор за заем за камати и провизија во износ од 39 милиони УСД за изградбата на Автопат А2 Кичево Охрид.

3.1.2. Динамика на реализација на проекти од Програмата за национални патишта - заем кај ЕБОР на износ од 181 милиони евра

Во 2014 година склучен е договор за заем кај ЕБОР⁸⁵ за финансирање на Програмата за Национални патишта на износ од ЈП за државни патишта и ЕБОР на износ од 160 милиони евра во транши од кои транша А во износ од 74 милиони евра правно е

⁸⁵ 02-9786/1 од 05.12.2014 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
 “Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
 кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

обврзувачка за повлекување, а транша Б на износ од 86 милиони евра не е правно обврзувачка за повлекување.

Во измените од договорот за заем во 2015 година, доделени е дополнителен заем на износ од 21 милион евра и заемот со измените е на износ од 81 милиони евра. Заемот се состои од две транши :транша А во износ од 95 милиони евра и транша Б во износ од 86 милиони евра,

Транша А опфаќа: изградба на патниот правец на ниво на експресен пат, делница мост на р. Раец -клучка Дреново и реконструкција на патниот правец Штип-Кочани на ниво на експресен пат и други активности.

Транша Б опфаќа изградба на патните правци: Охрид-Пештани на ниво на експресен пат и изградба на автопатот Струга-Требеништа. Поради забелешки на УНЕСКО за овие патни правци ЈП за државни патишта се откажало од градење на овие патни правци и во 2018 година со заклучок на Влада на РСМ, Директорот на ЈП за државни патишта се задолжил и овластил за преземање на активности во рамките на својата надлежност пред ЕБОР за целосно спроведување на пренамена на средства од транша Б, а со цел реализација на инфраструктурни проекти за реконструкција на 26 патни правци во должина од 400 км.

Во ноември 2019 година со допис на ЕБОР е утврдено дека се спојуваат двете транши прво се врши повлекување од транша А, а после искористување се повлекуваат од транша Б. До 31.12.2021 година, повлечени се средства по двете транши во вкупен износ од 91 милиони евра по транши:

Табела бр.8 повлечени средства по договорот за заем

416493	транша А	евра	95.000.000	ЕУРИБОР+1,00%	12	3	89.914.210
418438	транша Б	евра	86.000.000	ЕУРИБОР+1,00%	9	3	860.000

Согласно договорот за заем стапката на провизијата за ангажирани неповлечени средства изнесува 0,5% годишно. Заемопримачот треба да и плати на Банката еднократна провизија еднаква на 1% од максималниот износ на главнината. Каматната стапка за повлечените средства е ЕУРИБОР+1,00%. Во прилог подолу се трошоците кои се однесуваат на договорот за заем.

Табела бр.9 за трошоци по Договор за заем

Вид на трошок по договор	износ во евра	
	Трошоци по Договор за заем	
Еднократна провизија – front and fee 1% за Транша А		940.000
Еднократна провизија – front and fee 1% за Транша Б		840.000
Каматна стапка - ЕУРИБОР+1,00%		1.610.920
Провизија за неповлечени средства 0,5%		3.670.405
Вкупно трошоци по Договор за заем во евра		7.071.327

Со законот за задолжување кај ЕБОР за финансирање на Програмата за национални патишта предвидени се даночни ослободувања за градбите кои ќе се финансираат со овој заем. Во Преамбулата на Договорот за заем за спроведување на договорот ЕБОР предвидени се грант средства од страна на ЕБОР на износ од 950 илјади евра за консултантски ангажмани за да се помогне на ЕИП да ги поддржи компонентите на Проектот за градење на капацитетите. Во однос на спроведување на проектот од страна на ЕБОР се врши мониторинг во секоја фаза на спроведување на проектот преку нема приговор “no objection”. Кредиторот го одобрува планот за набавки и измените, варијациите, за донесување на одлуки за раскинување на договорот се бара мислење од консултантска фирма ангажирана од страна на кредиторот. Согласно условите во договорот за заем секоја година се врши ревизија од страна на независен ревизор.

Степенот на искористеност на средствата од заемот зависат од условите и реализацијата на поединечните проекти во рамките на овој заем.

Во однос на степенот на реализација на градбите по поединечни проекти по Програмата за национални патишта состојбата е следна:

3.1.2.1. Изградба на експресен пат Фариш – Дреново

Во јануари 2016 година, склучен е договор за изградба на експресен пат Фариш – Дреново Км.0+000-км.10+197 во вредност од 1.957.259 илјади денари (32 милиони евра) и рок на изградба од две години од воведување во работа, односно до февруари 2018 година, кога и 99,5% од правото на пристап на градилиштето му е предадено. Критериум за избор на изведувачот е најниска цена. Во октомври 2016 година од страна на ЈП за државни патишта платен е аванс во износ од 15% од договорената сума на износ од 4,7 милиони евра, а од страна на изведувачот издадена е авансна гаранција во износ од 4,4 милиони евра. Изведувачот има издадено согласно условите на договорот изведбена гаранција за квалитетно извршување на работите во износ од 10% односно 3,1 милиони евра.

Во договорните услови⁸⁶, предвидено е именување на Одбор за одлучување/разрешување на спорови (DAB) кој треба да е член на Меѓународната асоцијација на консултанти и инженери во временски рок од 42 дена од денот на воведот во работа, меѓутоа DAB за овој проект не е формиран. Во договорот⁸⁷ предвидена е можност за дополнително именување на DAB, доколку една од страните тоа го побара. Една од алатките која се применува при реализацијата на проектите кои се водат по FIDIC договорни услови е формирање на DAB (во функција на взаимно усогласување и надминување на било која настаната состојба поврзана со проектот, вклучувајќи и спорови). За овој проект од страна на инвеститорот и ЕБОР тековно е ангажиран стручно технички консултант во делот на правно-формално и техничко појаснување и разрешување на спорови.

⁸⁶ Дел додаток на Тендер член 20.2

⁸⁷ Согласно член 20.3 и додаток на тендер

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Изградбата на овој проект има застој, првиот изведувач го раскинува договорот во јули 2019 година и започнува постапка за арбитража поради прекршување на одредби за признавање и плаќање на 8-ма времена ситуација⁸⁸ согласно подклаузула 16.2⁸⁹ за раскинување на договорот по FIDIC условите заведен под број ICC Case no 24652/MHM пред Меѓународниот трговски суд во Париз повикувајќи се на подклаузула 20.6 од FIDIC која се однесува за арбитража. Ситуацијата која се однесува за дополнителни и непредвидени работи - варијација во износ од 56.983 илјади денари е одобрена од страна на надзорот, но од инвеститорот вратена е за корекција. Според генералните услови на договорот надзорот нема право на одобрување на варијации повисоки од 1.000 илјади денари.

Со ревизијата утврдивме дека инвеститорот исто така го раскинал договорот со изведувачот и има поднесено противтужба пред арбитражниот суд.

Со ревизијата утврдивме дека за овој проект нема потпишано анекс за продолжување на рокот на изградба кој истекол во февруари 2018 година, иако скоро цела година на барање на изведувачот се воделе преговори за нова временска рамка за завршување на договорот.

Според податоците од Ургентните извештаи на надзорот прогресот на работите во февруари 2018 кога истекува рокот за завршување на проектот е 16% од договорената вредност.

Фотографија бр.5 за изградба на експресен пат Фариш – Дреново



Створени се дополнителни трошоци за овој проект поради раскинат договор од страна на изведувачот. Со ревизијата го утврдивме следното:

- на 12 март 2019 година, изведувачот го известил надзорот и инвеститорот за неговата намера за отстапување на договорените обврски на друг изведувач. Изведувачот се обврзал до крајот на јуни 2019 година да достави договор и целата пропратна документација за отстапување на договорот на друг изведувач со дефиниран датум на завршување. Од страна на ЈП за државни патишта добивме информација дека изведувачот го известил инвеститорот

⁸⁸ Во рок од 56 дена од одобрување од страна на Надзорот

⁸⁹ Во точка б е наведено дека ако Надзорот не издаде сертификат за плаќање во рок од 56 дена

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- за неуспешноста на преговорите ден пред неговото известување за раскинување на договорот;
- во последниот извештај на надзорот за овој проект е наведено дека покрај тековните месечни извештаи поврзани со работите и состојбите на проектот, од страна на надзорот доставени се три Ургентни извештаи во кои се дадена фактографијата и коментар на случувањата на проектот, како и извештај за “Проценка на влијанието од раскинување на договорот со изведувачот, Делница Раец - Дреново, проект Градско – Прилеп” направена во март 2019 година. Во проценката има податок дека процентот на завршеност на физичките работи е околу 25%, на изведувачот му се исплатени 678.298 илјади денари или 35% од прифатената цена на договорот во кој се содржани и авансните плаќања во вредност до 292.468 илјади денари. Изведувачот бил на градилиште повеќе од 1.065 дена, од кој 336 дена е преговарано и не е договорена крајна дата за завршување на работите. Во проценката е наведено дека изведувачот побарал зголемување на прифатена цена на договорот од 2.425.982 илјади денари, односно 812.156 илјади денари која според надзорот не била оправдана;
 - во извештајот се анализирани предностите и недостатоците од продолжување на договорот, а согласно FIDIC правилата изведувачот работел во „закаснето време“;
 - во овој извештај е нотирано дека ситуација бр.8, односно IPC No.8 на износ од 56.983 илјади денари е одобрена од надзорот и доставена до инвеститорот за одобрување на 18.03.2019 година. Работите во оваа ситуација се однесуваат за период 01.10.2018 до 31.01 2019 година. Поради процедурални недоследности инвеститорот ја вратил на доработка споменатата ситуација на изведувачот преку надзорот со писмо⁹⁰. Вредноста на извршените работи до последната ситуација која е одобрена од страна на надзорот изнесува 735.965 илјади денари;
 - после постапката за арбитража од страна на ЈП за државни патишта покрената е постапка за наплата на авансна гаранција и гаранција за успешно извршување на работите, но Основниот суд во Жирона, Шпанија има изречено привремена мерка за запирање на извршувањето на гаранцијата поради постапка за арбитража, а на барање на изведувачот. Поради ова постоел ризик ЈП за државни патишта да ги изгуби средствата од платениот аванс во износ 4,4 милиони евра;
 - според доставената информација до УО⁹¹ во октомври 2021 година, изведувачот го напуштил градилиштето во мај 2019 година и започнал постапка за арбитража во јули 2019 година. Покрај сите овие околности ревизијата не може да утврди од кои причини не е раскинат договорот од страна на ЈП за државни патишта, а постоеле повеќе околности за таква одлука како што се: истечено време за градба во февруари 2018 година,

⁹⁰ Бр.09-3575/2 од 18.04.2019 година

⁹¹ Бр.03-10242/5 од 14.10.2021 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- напуштено градилиште во мај 2019 година, застој на градежните работи, а доколку се раскинал договорот од страна на инвеститорот постоела можност од наплата на гаранцијата за успешно завршување на работите;
- за овој спор на 23.11.2021 година, донесена е пресуда на Меѓународниот арбитражен суд за случајот⁹² во Загреб со која е утврдено следното:
 - судот прогласува дека ЈП за државни патишта ја прекршило својата обврска за плаќање на времената ситуација бр. 8 според одредбите од FIDIC и договорот (56 дена од доставување на ситуацијата);
 - судот прогласува дека договорот бил валидно раскинат на 9 јули 2019 година, од страна на изведувачот, согласно со подклаузула 16.2 од договорот;
 - судот прогласува дека ЈП за државни патишта нема право според договорот да ја активира гаранцијата за квалитетно извршување на работите и му се наредува на ЈП за државни патишта на РСМ да му ја врати гаранцијата;
 - му се наредува на изведувачот веднаш да му плати на ЈП за државни патишта на РСМ износ од 4,4 милиони евра и проста камата на тој износ за авансната гаранција;
 - секоја од страните сноси по 50% од трошоците за арбитражата кои Судот ги утврдил на износ од 730 илјади УСД долари и
 - секоја од страните ги сноси сопствените трошоци.
 - во постапката платени се адвокатски трошоците во износ од 218.486 илјади денари и трошоците за арбитражниот суд на износ од 19.944 илјади денари.
 - после раскинување на договорот од страна на надзорот направен е Елаборат со пресеци на извршени работи, проектирани се нови работи и новата предмер пресметка е 2.181.581 илјади денари;
 - по спроведена тендерска постапка во април 2021 година избран е нов изведувач и склучен е договор⁹³ на износ од 33,5 милиони евра, 2.065.129 илјади денари. На новиот изведувач исплатена му е авансна гаранција на износ од 10%, обезбеден ми е пристап на земјиште е во јуни 2021 година и рокот на завршување на работите е јуни 2023 година;
 - според извештајот од надзорот за месец јануари 2021 година, е наведено дека новиот изведувач доставил План за работа која според надзорот е застарена од причини што реализацијата е помала од планираната и е неприменлива за следење на динамиката на изведба на работите во иднина. Исто така во извештајот на надзорот е нотирано дека изведувачот доставил/предложил одредена проектна и техничка документација. Според надзорот со преглед на трошковниците и предмерите на сите погоре наведени предмети надзорот увиделе дека ќе имаат последица зголемен трошок по проектот како и одредена временска компонента по нивно навремено започнување што ќе влијае на крајниот рок за завршување на проектот;

⁹² ICC Case no 24652/MHM

⁹³ 09-795/13 од 12.04.2021 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- заклучно со 31.01.2022 година, на изведувачот му е исплатено по авансна ситуација и прва времена ситуација износ од 284.549 илјади денари. Според надзорот, новиот изведувач касни со реализација на работите и заклучно со јануари 2022 година, има изведено околу 30% од предвиденото односно стварна реализација од 116.000 илјади денари наспроти планираните 402.000 илјади денари и
- според извештајот од надзорот, новиот изведувачот доставил три известувања за побарувања и едно побарување.

Првичниот рок за реализација на овој проект бил определен во февруари 2018 година, но поради погоре објаснети настанати состојби рокот со новиот договор е јуни 2023 година. Поради ненавремено реализиран проект кој се финансира со заем и реализација на градба по FIDIC услови има за ефект инвестиција во тек која сеуште не може да ги даде ефектите од нејзината реализација.

Погоре наведената состојба има за ефект зголемување на вредноста на инвестицијата/проект за 11 милиони евра (678.298 илјади денари) кои се однесуваат на износ платен на изведувачот по првиот договор, нов договор со изведувач зголемен за 1,7 милиони евра, трошоците за адвокат и арбитража кои се приближни како и трошоците за авансната гаранција која треба да ја врати изведувачот со камата на износ од 4,4 милиони евра. Ефектите од не спроведената постапка за раскинувањето на договорот од страна на инвеститорот и можност за активирање на гаранција за успешност не може да бидат измерени од страна на ревизијата. Исто така постои голема неизвесност во однос на рокот на завршување на работите и крајната цена на проектот поради достава на нови предмери и трошковници од изведувачот за дополнителни работи при градба на проектот за позиции кои не се предвидени во предмер пресметката која е избрана на тендер.

3.1.2.2. Изградба на експресен пат Штип - Крупиште

Согласно увидот во документацијата ревизијата утврди дека склучен е договор за **изградба на Експресен пат Штип Крупиште км 0+000 км до км 14+300 км** во декември 2016 година⁹⁴ на износ од 1.175.985 илјади денари и четири анекси за пролонгирање на рокот како и за дополнителни и непредвидени работ во износ од 615.947 илјади денари, односно 52% од основниот договор. Изведувачот е воведен во работа во февруари 2017 година, а првичниот рок на завршување на работите е две години, но проектот реално е завршен после три години и шест месеци односно пуштен е во употреба во јули 2020 година. Во април 2021 година, од страна на изведувачот после потпишување на анекс бр.4 на основниот договор доставена е завршна ситуација⁹⁵ и вратен е авансот. Во јули 2020 година изработен е извештај за привремена употреба од надзорот и патот е пуштен во употреба согласно одредбите од Законот за градење⁹⁶. Ревизијата обрнува внимание дека во извештајот за

⁹⁴ 08-174/123 од 01.12.2016 година

⁹⁵ 09-4678/1 од 06.05.2021 година

⁹⁶ Во член 87 - а од Законот за градење

Конечен извештај од ревизија на успешност
 “Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
 кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

привремена употреба не се презентирани варијациите одобрени со анекс бр.3 кој е склучен после ставање во употреба на патот. Во табела бр.10 се презентирани податоците за договорот за градба и анексите кон договорот.

Табела бр.10 - податоци за договорите и склучените анекс

	Број на договор	Износ во 000 денари	Рок на изградба	Забелешка
Договор	08-174/123 од 01.12.2016 година	1.175.985	/	
Анекс бр.1	09-9026/1 од 20.08.2019 година	/	29.11.2019	Клаузула 20.1 од Договорот и FIDIC
Анекс бр.2	09-6641/1 од 23.06.2020 година	517.689	30.06.2020	непредвидени работи со налог за измена на работите/ варијација од бр.1 до бр.50
Анекс бр.3	09-1896/2 од 23.02.2021 година	98.258	/	Варијации од бр.51 до бр. 63 – потпишан анекс после пуштање во употреба
Анекс бр.4	09-4292/1 од 22.04.2021 година	/	/	Одредби за враќање на авансот и издавање на завршна ситуација.
Вкупно		1.791.932		
Завршна ситуација		1.738.913		

3.1.2.3. Изградба на експресен пат Крупиште - Кочани

За реализација на овој проект склучен е договор за изградба⁹⁷ во февруари 2019 година на износ од 1.121.158 илјади денари и рок на завршување од две години. Изведувачот е воведен во работа во април 2019 година. Според информациите од извештајот од консултантот доставен во ноември 2021 година, кумулативниот напредок на работите е околу 68%, а датум за завршување на работите е април 2021 година. По меѓусебно усогласување на надзорот, изведувачот и инвеститорот на 05.03.2021 година, според новата програма за работа датумот за завршување на работите е дефиниран на 31 декември 2021 година.

Во декември 2021 година, склучен е анекс бр.1⁹⁸ на договорот со кој рокот се продолжува до 01.03.2022 година. Вредноста на извршените работи со 7-мата ситуација е на износ од 702.241 илјади денари, а вредноста на варијациите вклучени во оваа сума е на износ од 78.856 илјади денари во рамките на предвидената сума на договорот.

Во член 3 од анекс бр.1 е уредено дека евентуални дополнителни трошоци поврзани со градбата ќе бидат предмет посебен анекс откако истите ќе бидат договорени. Поради продолжување на рокот за градба, како и можноста за дополнителни и непредвидени работи постои неизвесност во однос на економично и ефикасно завршување на овој проект.

⁹⁷ 08-61/19 од 25.01.2021 година

⁹⁸ 09-12355/1 од 10.12.2021 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

3.1.2.4. Пакет ЕБОР 1 – Рехабилитација на седум патни делници

Датумот за почеток за работа за сите седум делници бил 01.03.2019 година. Со податоците добиени од страна на техничкиот извештај од ноември 2021 година, завршена е рехабилитацијата на сите седум патни делници.

Табела бр.11 за 7 лот-а на патни делници

во 000 денари

Позиција	Делница	Договорени износи
1	ЛОТ 1 Обиколница Кочани	102.947
2	ЛОТ 2 Пробиштип - Крупиште	212.752
3	ЛОТ 3 Куманово -Опае	41.167
4	ЛОТ 4 Куманово - Никушник	62.267
5	ЛОТ 5 Куманово - Свети Николе	180.301
6	ЛОТ 6 Ранковце - Крива Паланка	159.077
7	ЛОТ 7 Штип - Радовиш	149.978
	Вкупно	908.689

3.1.2.5. Пакет ЕБОР 2 – Рехабилитација на 4 патни делници

Табела бр.12 за 4 лот-а на патни делници

во 000 денари

Позиција	Делница	Договорени износи	Датум на договор	Датум на завршување
1	ЛОТ 1 Катланово - Петровец	297.829	13.07.2020	31.07.2021
2	ЛОТ 2 Маврови Анови - Жировница	380.162	13.07.2020	12.08.2021
3	ЛОТ 3 Кичево – Македонски Брод	194.088	13.07.2020	31.07.2021
4	ЛОТ 4 Карпалак- Желино	101.214	10.07.2020	19.05.2021
	Вкупно	973.293		

Во септември 2021 година со изведувачот за Лот 1 раскинат е договорот со известување за раскинување на договорот повикувајќи се на одредбите од FIDIC. Во известувањето е наведено дека изведувачот доцни со прогрес од 12% на извршени работи на 31.07.2021 година и е очигледно дека нема да ги заврши работите поради што инвеститорот бара оштета и го раскинува договорот.

Во септември 2021 година наплатена е авансната гаранција од 10% во износ од 29.783 илјади денари, а во јануари 2022 година наплатена е гаранција за квалитетно извршување на работите од 10% во износ од 29.783 илјади денари.

За Лот 2 Маврови Анови – Жировница прогресот на работите е 40 % поради услови за градба во национален парк и временски услови за работа. Според податоците од техничкиот извештај од страна на Изведувачот, а одобрен од надзорот се бара продолжување на рокот за една година, ова продолжување преку одобрување на Анексот треба да биде одобрено од страна на ЕБОР. За Лот 3 Кичево – Македонски Брод и за Лот 4 Карпалак – Желино работа е завршена.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

3.1.2.6. Пакет ЕБОР 3 – Рехабилитација на две патни делници

Табела бр.13 за 2 лот-а за патни делници

Позиција	Делница	Договорени износи	во 000 денари	
			Датум на договор	Датум на завршување
1	ЛОТ 1 Узем – Тораница	107.940	10.07.2020	21.08.2021
2	ЛОТ 2 Македонска Каменица – Саса	139.664	10.07.2020	21.11.2021
	Вкупно	247.604		

Според податоците од четвртиот квартален извештајот на техничката помош кој опфаќа период од 01.07.2021 до 30.09.2021 година реализацијата на двете патни делници е задоволителна, а датумот за завршување на проектите се 21.08.2021 и 21.11.2021 година.

Изградба на експресен пат Штип - Радовиш кој се финансира со заем кај ЕБОР на износ од 64 милиони евра

3.1.3. За реализација на овој проект склучен е договор за заем во износ од 64 милиони евра во 2015 година, за кој РСМ го гарантира намирувањето на обврските и исполнувањето на одредбите од договорот за заем.

Рокот за отплата на заемот од овој закон е 15 години со вклучен грејс период од четири години. Заемот заклучно со 31.12.2021 година, целосно е повлечен, а трошоците по договорот за заем се презентирани во Табела бр.14.

Табела бр.14 за трошоци по договор за заем

Вид на трошоци по договор за заем	износ во евра	
	износ на трошоци по договор за заем	
Еднократна провизија – front and fee 1%		640.000
Каматна стапка - ЕУРИБОР+1,00%		857.028
Провизија за неповлечени средства 0,5%		1.393.132
Вкупно трошоци по Договор за заем		2.890.160

Во Законот за гаранција предвидени се даночни ослободувања на градбите кои се реализираат со средства од овој заем. Делницата Штип-Радовиш е со вкупна должина од околу 39 км и истата треба да биде изградена како експресен пат делумно на нова траса, а делумно реконструкција и рехабилитација на постојната траса, согласно изработената проектна документација.

Делницата Штип-Радовиш е поделена на две под делници, и тоа:

- Под делница 1: Софилари-Бучим, се состои од Изградба на целосна нова траса на ниво на експресен пат и
- Под делница 2: Бучим-Радовиш, се состои од реконструкција и рехабилитација на постојниот пат на ниво на експресен пат.

Во рамките на овој проект, освен изградбата, реконструкцијата и рехабилитацијата, планирана е и компонента која ќе го опфати и одржување на делницата Штип-

Радовиш во период од 5 години по издавање на потврдата за примопредавање (дозвола за употреба). Изградбата на овој проект е по Договорите за градба се по FIDIC правила, 1999 црвената книга. Одобрените варијации се поради измена на проектот, истите се потврдени од надзорот, одобрени од консултантот и од страна на ЕБОР.

Под делница 1: Софилари – Бучим од км 5+060 до км 28+560

За реализација на горенаведениот проект е потпишан договор на 03.11.2017 година, а почетокот на работата 24.04.2018 година со времетраење од три години). Првичниот рок за завршување на проектот е 24.04.2021 година и проектот е завршен пред предвидениот рок, односно пуштен е во употреба во април 2021 година. Вкупна вредност на договорот за изградба е 1.668.768 илјади денари или околу 27 милиони евра. Со одобрение на ЕБОР, склучени се пет (5) анекси на Договорот. Одобрените анекси се како резултат на поднесените четириесет и седум (47) варијации најмногу заради пропусти во проектната документација. За варијациите на предлог на изведувачот, добиена е согласност од надзорот и од консултантот на проектот кој е ангажиран од страна на ЕБОР. Исто така при измени во тек на градба, техничкото решение е на предлог на изведувачот, со согласност од надзорот и со извршена ревизија од страна на Градежен факултет. Со анексите вредноста на градбата е зголемена и тоа:

- анекс бр.1 во вкупна износ за изведување од 438.868 илјади денари;
- анекс бр.2 во вкупен износ за изведување од 95.295 илјади денари;
- анекс бр.3 во вкупен износ за изведување од 450.310 илјади денари;
- анекс бр.4 во вкупен износ за изведување од 84.025 илјади денари; и
- анекс бр.5 во вкупен износ за изведување од 37.047 илјади денари;

Сумата на одобрените варијации е 1.105.545 илјади денари или околу 18 милиони евра, при што како целосна сума за изградба на подделница 1; Софилари-Бучим е реализирана на 2.774.313 илјади денари или 45 милиони евра, односно зголемена е за 66% од првичната вредност на проектот. Патот е пуштен во привремена употреба во април 2021 година со позитивен извештај од надзорот, а поради завршен проект целосно е вратен авансот.

Под делница II: Бучим - Радовиш, се состои од реконструкција и рехабилитација на постојниот пат на ниво на експресен пат:

дел 1: Три Чешми - Софилари од км3+23 до 5 км+066 со должина 8.23 км

дел 2: Бучим – Радовиш од км 28.560 до км 37+100 со должина 8,64 км

Во февруари 2020 година склучен е договор за изградба на подделница II на износ од 918.854 илјади денари и рок од 2 години . Изградбата е завршена за едниот дел во ноември, додека за другиот дел во декември 2021 година. Проектот е завршен порано од предвидениот рок. Со ревизијата ја го утврдивме следното:

- заклучно со времена ситуација бр.6, примена во ЈП за државни патишта во ноември 2021 година извршени се работи во износ од 917.804 или 100% од договорената сума;

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- во декември 2021 година со извештај за привремена употреба изготвен од страна на надзорот пуштен е Дел 1 и фаза 2, според износот во извештајот извршени се работи на износ од 519.737 илјади денари;
- во декември 2021 година, со извештај за привремена употреба изготвен од страна на надзорот пуштен е Дел 2 и фаза 2, според извештајот на надзорот реализирани се работи во вредност од 623.992 илјади денари и
- во извештаите за привремена употреба за фаза II реализирани се работи во вредност од 1.143.729 илјади денари, односно 225.925 илјади денари повеќе од основниот договор за кои сеуште не е склучен анекс на договор.

Заемот за изградба на Експресен пат Штип Радовиш на крајот на 2021 година е целосно повлечен, роковите за градба се согласно условите во договорот. Не се доставени завршни ситуации за градбите, иако се вратени средствата од авансите и има извештај за привремена употреба, а според податоците од овие извештаи за фаза II ќе се склучи анекс за дополнителни и непредвидени работи во износ од 225.925 илјади денари.

Ревизијата за проектите кои се финансираат со овој заем обрнуваме внимание на износот на варијациите, дополнителните и непредвидените работи кои се во вкупен износ од 1.331.470 илјади денари, односно има зголемување од првичната вредност на проектот за износ од 21,6 милиони евра. Ваквата состојба бара во иднина да се дизајнира систем за изработка на проектна документација која ја отсликува реалната состојба, со реални технички спецификации. Во овие услови потребно е да се да се дизајнира систем на одобрување на варијациите, цените на позициите кои се предвидени во варијациите, а кои не биле вклучени во техничките спецификации при изработка на тендерската документација.

Изградба на експресен пат А2 на делница Ранковце – Крива Паланка кој се финансира со заем кај МБОР- Светска банка на износ 73 милиони евра

3.1.4. За финансирање на проектот за **изградба на експресен пат А2 на делница Ранковце – Крива Паланка** во 2015 година склучен е договор за заем⁹⁹ кај МБОР - Светска банка на износ од 83 милиони евра.

Во 2020 година, по заклучок на Владата на РСМ од Нацрт записник од 32-та седница на Владата на РСМ одржана на 22 декември 2020 година побарано е реструктурирање на заемот и вредноста на заемот е намалена на 73 милиони евра.

Заклучно со 31.12.2021 година повлечени се средства во износ од 32,3 милиони евра. Овој проект со законот за гаранција е ослободена од ДДВ. Трошоците по договор за заем се: каматна стапка е шестмесечен ЕУРИБОР плус варијабилан распон за повлечени средства и провизија за неповлечени средства од 0,25% или вкупни трошоци од почеток на заемот до 2021 година, се 1.4 милиони евра.

Реконструкцијата на експресен пат А3, патна делница Ранковце – Крива Паланка е дел од Коридорот VIII кон Република Бугарија со кој значително треба да се намали патувањето од Скопје до Софија, поради што проектот има стратешко и регионално

⁹⁹ Договор за заем со оперативен број 8525-МК, потпишан на 06.10.2015 година

значење за државата. Проектот првично бил проектиран на ниво на автопатско решение, но поради мал сообраќај извршено е препроектирање на ниво на експресен пат. Врз основа на спроведена тендерска постапка склучени се два договори за реконструкција на експресниот пат за Лот 1 (делница Длабочица-Чатал, жолта линија 14 км) и Лот 2 (делница Крива Паланка-Длабочица, сина линија, 9 км). Изградбата на Лот 1 има застој поради раскинување на договорот со изведувачот.

3.1.4.1. Изградба на експресен пат А2 Лот 1, патна делница Длабочица Чатал, жолта линија 14 км

Во февруари 2018 година склучен е договор со изведувач од Италија¹⁰⁰, по FIDIC црвената книга од 1999 година, а датум на отпочнување на работите 23.05.2018 година и со рок на изградба од 30 месеци, односно до 23.11.2020 година. Постигната е цена на тендер на износ од 1.728.067 илјади денари. Изведувачот имал слаб прогрес, а започнувањето на Ковид -19 пандемијата дополнително влијаело на прогресот на работите. Според извештајот на надзорот пандемијата претставувала сериозно ограничување и имала големо влијание врз прогресот на градбата на терен, но тоа не било единствена причина за слабиот напредок на работите на изведувачот на градилиштето. Поради тоа, во првиот квартал од 2020 година, изведувачот на Лот 1 отпочнал преговори со изведувачот на Лот 2 кој имал веќе поставено механизација и опрема на трасата за пренесување на договорот, за што бил известен инвеститорот (ЈП за државни патишта). Во октомври 2020 година, изведувачот доброволно ја вратил авансната исплата во износ од 4,1 милиони евра со цел прифаќање на асигнацијата на договорот на изведувачот на Лот 2¹⁰¹ од страна на инвеститорот. Инвеститорот се согласил на пренесување на Лот 1 со асигнација предвидена како можност со одредбите од договорот, но за да се реализира било потребно да се добие одобрување од страна на кредиторот. Вакво ex ante одобрување од кредиторот е потребно како за користење на средства на заемот, така и воопшто за сите одлуки во текот на реализацијата на проектот. МБОР не ја одобрил асигнацијата, а причина била слабиот прогрес на работите на терен од страна на изведувачот на Лот 2 кој требало да го преземе Лот 1. Во преговорите со МБОР, активно учествувале и претставници од Владата на РСМ и МФ заради постигнување на согласност, но сепак преговорите биле без успех.

Следствено на претходните активности, ЈП за државни патишта, на крајот на 2020 година го раскинува договорот за Лот 1¹⁰² по постапка по одредбите од Договорот за градба, односно поради непостапување по барање на исправка издадени од страна на надзорот, односно не преземени мерки за постигнување на задоволителен напредок на работите на градилиште од страна на изведувачот. Поради статусот на ЈП бидејќи истото не е буџетски корисник, од страна на Владата на РСМ не е предложено финансирање на проектот со буџетски средства, а со цел да се прифати

¹⁰⁰ Договор број 08-2690/1 од 23.02.2018 година

¹⁰¹ Писмо од изведувачот број 084/2020/рб/лб од 03.11.2020 година

¹⁰² Писмо/допис од ЈПДП до изведувачот број 09-13532/1 од 30.12.2020 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

префрлањето на договорот на друг изведувач. Во последниот извештај од надзорот е наведено дека физичкиот прогрес на работите е 30%, а согласно последната временна ситуација заклучно со јули 2020 година пред да се раскине договорот платени се средства за извршени работи во вредност од 707.389 илјади денари, вклучувајќи го и авансот во износ од 259.210 илјади денари кој е вратен дополнително.

Веднаш после раскинување на договорот ЈП за државни патишта ја активирал изведбената гаранција износ од 2,8 милиони евра пред банка во Италија, но изведувачот повел постапка пред судот во Лука за времено запирање на изведбената гаранција. Изведувачот обезбедил запирање на постапката поради спогодбено решавање на спорот. Во март 2022 година склучен е договор за порамнување, со цел да се спречи меѓународна арбитража кое е неповолно решение и за двете страни. На овој договор претходат два извештаи од надзорот за водење на преговорите и направена е пресметка на побарувањата кои би ги имале двете страни. Со Договорот за порамнување е договорено плаќање на износ од 980 илјади евра од страна на изведувачот на инвеститорот.

По раскинувањето на договорот и не одобрената асигнација, ЈП за државни патишта спровело нова постапка јавна набавка за Лот 1 од овој проект по застој од две години. Постапката е спроведена врз основа на Извадокот на Нацрт записникот на Владата на РСМ¹⁰³, со кој се задолжува МФ и МТВ, а се укажува на ЈП за државни патишта проектот наместо до 31.12.2020 година да се продолжи до 31.12.2022 година. Понудата на новиот изведувач е со повисоки цени за градба поради скок на цената на челикот на светските берзи која има ефект во градежниот сектор. На ден 08.10.2021 година склучен е нов договор на износ од 1.966.499 илјади денари и рок на изградба од 16 месеци¹⁰⁴. Согласно условите на договорот на изведувачот му е исплатена авансна ситуација на износ од 196.649 илјади денари односно 10%, а изведувачот е воведен во работа на 24.01.2021 година. Со новиот тендер зголемена е вредноста на договорот за 238.432 илјади денари, а платен е износ на првиот изведувач 448.179 илјади денари, или зголемување на вредноста на проектот за 686.661 илјади денари или 11,1 милиони евра. Ревизијата смета дека иако од страна на ЈП за државни патишта е раскинат договорот согласно законските одредби и одредбите во договорот, по FIDIC правила за градба, за изведувачот сепак постоеле специфични ограничувања за работа поради пандемијата со која во текот на 2020 година, особено беше погодена Италија. Дополнително од страна на РСМ, преку Владата на РСМ која активно е вклучена и информирана за целиот процес не било понудено финансирање на договорот со средства од буџетот со цел прифаќање на асигнацијата и префрлање на договорот на изведувачот на Лот 2 кое што би влијаело на пониска цена за проектот и побрзо завршување на проектот. Претпријатието има статус на ЈП, не е буџетски корисник, но станува збор за стратешки проект со регионално значење. Поради сето ова зголемена е вредноста на проектот и има застој за реализација на проектот. Од друга страна доколку не се постапило на овој

¹⁰³ бр. 02-13431/2 од 30.12.2020 година

¹⁰⁴ договор бр. 09-9013/4 од 08.10.2021 година, со понуда на цена број 09-6558/4 од 25.06.2021 година

начин постои ризик од откажување на идната соработка и финансирање на други проекти во државата од страна на МБОР. Погоре наведеното укажува на значајни ризици во имплементација на вакви проекти поради што е потребно активно управување и мониторинг со сите ризици во проектниот циклус.

3.1.4.2. Изградба на експресен пат Лот 2, делница Крива Паланка-Длабочица, сина линија 9 км

Со изведувачот на Лот 2 склучен е договор за градба на износ од 1.870.747 илјади денари и со период на важност на договорот од 36 месеци¹⁰⁵. Исплатена е авансна гаранција на износ од 259.210 илјади денари. Склучени се два анекс договори и тоа:

- анекс бр.1¹⁰⁶ кој се однесува на промена на процентот на минимален износ на исплата на времена ситуација, па наместо 3% како што било договорено во основниот договор во подклаузулата 14,6, со овој анекс е променето на 1% од прифатената договорна цена; и
- анекс бр.2¹⁰⁷ со кој се продолжува временскиот рок за завршување на работите и тоа наместо 23.05.2021 година како што бил определен во основниот договор, се менува на 23.05.2022 година, со што времето е продолжено за 12 месеци, или вкупно времетраење на изведбата изнесува 48 месеци.

Прогресот на работите согласно извештајот на надзорот со времена ситуација бр.21 заклучно со декември 2021 година изнесува 1.013.887 илјади денари, или 54,20% вкупна реализација на договор. Во однос на последниот месечен извештај од декември 2021 година, изработен од страна на надзорот, прифатени се дванаесет (12) варијации кои се во рамките на вредноста на основниот договор, во делот за непредвидени и дополнителни работи.

Според добиените одговори на прашалникот за Проектот Ранковце – Крива Паланка, како проблем за бавна динамика на реализација на проектите што се појавува и во голем број на други проекти е раскинување на договорот за Лот 1, дополнителната експропријација која се јавува во тек на изведување на работите, поради постапка за одобрување на нов инфраструктурен проект. Исто така, се јавуваат проблеми од археологија кои за да се решат е потребно долг временски период, а за тој период на застој изведувачите доставуваат пенали за изгубено време.

3.2. Реализација на проекти од областа на железничката инфраструктура

Сите проекти на ЈП ЖРСМ Инфраструктура се отпочнати во период 2012-2014 година, истите се недовршени, а од 2018-2019 година (согласно извештаите на надзорните инженери динамика е во просек од 1% месечно) се во застој. Бавната динамика на реализација на проектите, бавниот процес на решавање на проблеми

¹⁰⁵ договор бр.08-4795/2 од 20.04.2018 година

¹⁰⁶ анекс 1 бр. 09-4516/1 од 23.04.2020 година

¹⁰⁷ Анекс 2 бр. 09-5321/1 од 25.05.2021 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
 “Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
 кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

со изведувачите, пропусти и слабости на инвеститорот и на изведувачот, ненавремено обезбедени – повлечени средства од заемот за реализација на проектите, комплексни правила на ЕБОР и др. се причини поради кои очекуваните ефекти од реализацијата на проектите остануваат за наредни периоди. Со оваа ревизија беа опфатени активности за проектите кои се финансираат со заеми од железничка инфраструктура и го опфаќа периодот на активности 2017 - 2021 година, а дадени се состојби кои се случиле и претходно и последователно. Сакаме да истакнеме дека во 2016 година од страна на ДЗР извршена е ревизија на успешност на тема “Ефикасност на активностите и мерките за развој на железничкиот сообраќај во РМ утврден во Националната програма 2014-2016 година” каде се констатирани состојби.

Состојбата со проектите за Коридори X и Коридор VIII со фаза 1, со 31.12.2021 година од аспект на повлечени средства од заемот, реализација на договорите за ремонт и рехабилитација на источниот дел на железничката пруга, како и провизии за неповлечени средства е следна:

Табела бр.15 - Повлечени/неповлечени средства по коридори на специјална с-ка на МТВ
 износ во евра

ОПИС	КОРИДОР VIII-фаза1	КОРИДОР VIII-фаза 2	КОРИДОР VIII-фаза 3 Заем/Грант	КОРИДОР X Заем
	Заем - 46.400.000 Грант - 2.698.000	Заем - 145.000.000 Грант - 68.558.824	/	Заем - 17.600.000
Провизија за управување – заем	464.000	1.450.000	/	176.000
Повлечени средства	31.436.955	1.450.000	/	16.142.013
Вкупно повлечени средства со провизија	31.900.955	1.450.000	/	16.318.013
Вкупно неповлечени средства	14.499.045	143.550.000	/	1.281.987
% на неповлечени средства	31.25%	99%	/	7.28%
Забелешка	Расположливост на заемот до 15.12.2022	Заемот е оперативен од 31.04.2021 со расположливост до 31.12.2025	Не се обезбедени средства	Расположливост на заемот до 31.12.2022

Конечен извештај од ревизија на успешност
 “Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
 кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Табела бр.16 - Реализација на договори со состојба 31.12.2021 година

износ во евра

ОПИС	Коридор VIII-фаза 1	Коридор X	
	Куманово - Бељаковце	Лот 1 Табановце Куманово и Миравци - Смоквица	Лот 2 Ногаевци - Неготино
	Изведувач 1	Изведувач 1	Изведувач 2
Износ на договор	39.753.619	6.985.999	9.399.755
Анекси	1	4	7
Зголемување на вредноста на договорот	Раскинат договор	175.881	Раскинат договор
Дата на договор	20.12.2013	10.04.2012	17.07.2013
Рок на изведба			
Исплата	27.730.548	7.161.880	7.462.928
Реализација на договор (финансиска)	27.730.548	7.161.880	7.462.928
Реализација на договор (физичка)			
Забелешка	исплатени 27 времени ситуации и аванс 10%/во застој/меѓусебно решавање на спор/во тек е избор на нов изведувач	Проектот е реализиран во 2013 год.(исплатени 11 времени ситуации, 10% аванс и камата за задоцнети плаќања)	исплатен 10% аванс и 18 времени ситуации, продолжен рок на изведба на 46 месеци/ во застој/во тек е избор на нов изведувач

- физичката реализација за Коридор VIII, фаза 1 е само 54% за период од шест години –изведбени работи со договор за градба, кој во 2020 година е раскинат, а договорениот рок за изведба е надминат 21 месец. Оттогаш има застој на изведбените работи, се пристапило кон решавање на спорни прашања со DAB, а потоа меѓусебно преговарање. Договорот за изведба на работите финансиски е реализиран 69,7% или 27.7 милиони евра и
- физичката реализација за Коридор X е 85%, на ниво на проект (Лот 1 и 2), односно завршени се 70% од реконструкцијата на Ногаевци-Неготино во должина од 31 км. (Лот 2), или останале недовршени 10км. Проектот се реализирал 6.5 години под договор. Рокот од предвидени 12 месеци е прологиран на 46 месеци со 6 (шест) Адендуми до 2017 година, после што договорот не е продолжен. Договорот за изведба на ремонтот за Коридор X, финансиски е реализиран 79,4 %, или 7.5 милиони евра за лот 2 и 7.1 милиони за лот 1 или вкупно искористеност на заемот 14.6 милиони евра, остаток од заемот уште 2.9 милиони евра¹⁰⁸.

Според податоците за 2021 година, за проектите за железничка инфраструктура исплатена е провизија за неповлечени средства од заемот од ЕБОР за ремонт и изградба на коридорите во вкупен износ од 5 милиони евра. Најголем дел од

¹⁰⁸ Износот од 2.975 илјади евра е согласно податоци од ЈП ЖРСМ Инфраструктура – состојба на наменската сметка

исплатената провизија за неповлечени средства се однесува на Коридор VIII – Изградба на пругата Бељаковце – Крива Паланка во износ од 4.9 милиони евра, потоа за Проектот за рехабилитација на делница Куманово – Бељаковце во износ од 859 илјади евра, а за Проектот подобрување на железничката пруга на Коридор X провизијата изнесува 354 илјади евра.

3.2.1. Проект за подобрување на железничката пруга на Коридор X – заем кај ЕБОР на износ од 17,6 милиони евра

На 15.10.2010 година склучен е Договор за заем¹⁰⁹ помеѓу ЕБОР и МФ за финансирање на градежните активности за ремонт на железничките пруги на Коридор X - Проект за подобрување на железничката пруга на Коридор X, во износ од 17,6 милиони евра со важност до 30.09.2013 година, истиот е ревидиран повеќе пати, а последен ревидиран рок за расположливост на заемот е 31.12.2022 година. За текот на реализација на проектот ги утврдивме следните состојби:

- склучен е договор¹¹⁰ со изведувач на градежни работи за изведба на ремонт на 3 делници: Табановце – Карпош, Карпош - Куманово и Миравци – Смоквица е склучен на 10.04.2012 година на износ од 6.9 милиони евра. Истиот е реализиран на износ од 7.1 милиони евра и
- договор¹¹¹ за ремонт на делницата Ногаевци - Неготино е склучен на 17.07.2013 година на износ од 9,4 милиони евра. Рок на изведба на работите бил една година. На изведувачот му е исплатен аванс, 10% од вредноста на договорот или 940 илјади евра, а последната 18-та времена ситуација е од 23.08.2019 година.

Во тек на реализација на договорот одобрени се седум анекси од кои:

- 5 (пет) анекси се однесуваат на продолжување на рокот за изведба на ремонтот. Свкупното пролонгирање на изведбените работи на проектот е од 12 - 46 месеци;
- 2 (два) анекс, од кои едниот е по однос на промени на вредноста на договорот за кој било потребно одобрување од ЕБОР. Анекс бр. 1¹¹² од 02.04.2014 година – за преземени поголеми зафати на изведувачот- свлекување на косини. Со овој анекс ЈП ЖРСМ Инфраструктура побарал измена на количините од предмер пресметката со кои се менува вредноста на договорот односно се зголемува во износ од 224 илјади евра;
- анекс бр. 7¹¹³ - ноември 2016 година, истиот е одбиен од ЕБОР, а се однесува на барање за продолжување на рокот за ремонт на 44 месеци до 30.06.2017 година и одобрување на средства од заемот - аванс за изведувачот во износ од 1.4 милиони евра. Истиот немал финансиски услови за набавка на

¹⁰⁹ Договор за заем помеѓу ЕБОР и МФ за Коридор X бр.41327 од 15.10.2010

¹¹⁰ Бр.530/1 од 10.04.2012 година

¹¹¹ Бр.1074/1 од 17.07.2013 година

¹¹² Анекс 1 бр. 413/1 од 02.04.2014 година

¹¹³ Анекс 7 кон договор бр.1074/1 од 17.07.2013 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

потребните материјали за ремонт, ниту пак обезбедил гаранција за износот на авансот;

- анекс бр.7 со изменети услови – поволности за изведувачот и тоа: 28 дена период за плаќање на времени ситуации по нивно доставување, намален износ/процент за минимален износ на исплата од 3% на 1%, и продолжен рок на изведба - ремонт на 46 месеци. Истиот е прифатен од ЕБОР;
- ЕИП за проектот Ремонт на железничката пруга Ногаевци - Неготино функционира без консултанти во период од 08.2015 – 12.2016 година. анекс на договор од ЕБОР е прифатен во декември 2016 година со важност на истиот до 31.03.2017 година. Оттогаш реализацијата на проектот е без консултанти;
- во извештајот на надзорниот инженер - notice to correct No3, укажано е дека нема динамика и прогрес во проектните активности бидејќи изведувачот е во финансиска тешка состојба и не се придржувал до утврдената динамика за работа, активностите од страна на изведувачот се извршувани до јануари 2019 година, но во периодот од 08.2018 до 01.2019 година изведувачот нема доставено времена ситуација;
- со оглед на тоа што до утврдениот рок 13.12.2019 година, изведувачот не ја продолжил гаранцијата за изведба (performance guarantee) која била последно ревидирана и валидна до 31.12.2019 година, банката на инвеститорот испратила SWIFT до банката на изведувачот за активирање на гаранцијата. ЈП ЖРСМ Инфраструктура на 16.01.2020 година, добило известување и документација од стечајниот управник дека изведувачот е под пасивен стечај (банкрот) и не е можно да ги заврши работите. Од страна на ЈП ЖРСМ Инфраструктура побарана е согласност од ЕБОР за раскинување на договорот и понудени се две варијанти за довршување на работите и тоа: нов тендер и нов изведувач, а како втора варијанта, ЈП ЖРСМ Инфраструктура со дозвола на ЕБОР со преостанатиот дел од заемот да ги набави потребните материјали и да ги доврши градежните активности со сопствена механизација и работна рака. ЕБОР го одбила предлогот и побарала независен преглед - проценка на извршените работи по веќе раскинатиот договор за ремонт на делницата Неготино - Ногаевци и проценка на работите кои треба да се направат за да се комплетира договорот со буџетска проценка на трошоците за преостанатите работи. За овие активности била задолжена ТИДУ (Единица за испорака на транспортна инфраструктура). Истата доставила извештај врз основа на кој е одлучено да се објави тендер за избор на изведувач за довршување на работите и
- од страна на ЈП ЖРСМ Инфраструктура заради наплата на гаранцијата за изведба во вредност од 940 илјади евра, ангажирана е адвокатска канцеларија од Бугарија. За досегашните услуги на истата за застапување пред надлежни институции исплатени се 677 илјади денари.

Според наведените состојби причина за прекин и застој на активностите кај Коридор X се инвеститорот – ЈП ЖРСМ Инфраструктура бидејќи не бил во можност да обезбеди услови за работа - непрекинат затвор на пругата во траење од минимум

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

8 часа дневно поради мигрантската криза, но и изведувачот на работите поради персонални и структурални промени и недостаток на финансиски средства, при што истиот не бил во можност да изврши набавка на материјали (шини, прагови и свртници) и соодветна механизација.

Реализацијата на овој проект се одвивала со многу бавна динамика, наместо една година рокот за изведба на ремонтот е пролонгиран на 3 години и 10 месеци, односно 46 месеци. Со анекс бр.7 на изведувачот на работите му се дадени реални можности да го заврши проектот за пролонгираниот рок од 46 месеци. Со оглед на бавната динамика на реализација, а потоа и пасивен стечај на изведувачот, договорот со истиот е раскинат, а реализацијата на проектот е во застој. Во 2020 година поднесена е тужба до Градскиот суд Софија (првостепениот суд) со цел наплата на банкарската гаранција, но и за побарувања од страна на инвеститорот за задоцнување на извршување на градежните работи. Градскиот суд во Софија (првостепен суд) донел решение во корист на ЈП ЖРСМ Инфраструктура за правото за наплата на банкарската гаранција за главнината и значителен дел од бараната камата. Судската одлука е донесена на 29.12.2021 година, по што следи и период на жалба. Судската постапка е во тек.

На 15.10.2021 година, отпочната е постапка за избор на нов изведувач за конечно завршување на активностите на ремонтот на делницата Ногаевци – Неготино. Истата е во тек. Со оглед на тоа што се работи за избор на нов Изведувач останува ризикот од зголемување на цената за довршување на ремонтот или потреба од нов заем.

3.2.2. Проект за Рехабилитација на источниот дел од железничката пруга на Коридор VIII – прва деница (Куманово – Бељаковце) 30,8 км - заем кај ЕБОР на износ од 46,4 милиони евра

ПРОЕКТ:
Рехабилитација на источниот дел
од железничката пруга на Коридор VIII – прва деница
ФАЗА 1



Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

За Проектот-рехабилитација на делница 1, Куманово – Бељаковце меѓу ЈП ЖРСМ Инфраструктура и изведувач склучен е Договор за изведување на градежни работи со рок на изведба од 30 месеци и дополнителни 12 месеци гарантен рок, односно до 14.09.2017 година. До предвидениот рок за завршување на работите изведувачот реализирал само 17.5% од работите.

Со ревизијата утврдивме дека реализацијата на проектот не била според предвидената динамика. Причините за бавната динамика на изведба, односно ненавремена реализација биле следни:

- грешки во проектната документација, во текот на извршување на работите и извршениот преглед од страна на изведувачот и надзорниот инженер констатирани се 1040 грешки. За 80 грешки во проектите направени се промени (корекции) на проектите. Промените се однесуваат на: конструктивни грешки, статички грешки, несоодветно техничко решение во однос на постоечката состојба на теренот со потреба од дополнителна експропријација, промена на материјали, сигнализација и телекомуникации, пристапни патишта и др. Ревизии на проектите се направени од овластена институција Градежен факултет - Скопје согласно рамковен договор при што за фаза 1 е исплатен износ од 3.497.илјади денари;
- недовршен процес на експропријација – за 113 парцели сеуште не се потпишани спогодби поради различни причини. Промената на проектите довела до дополнителна експропријација на 102 парцели со површина од 17.427м²;
- МТВ како надлежен орган за издавање на одобрение за градење на градби од прва категорија – железнички пруги по барање на ЈП ЖРСМ Инфраструктура има издадено Одобрение¹¹⁴ за градење за изградба на железничка пруга Куманово – Бељаковце, спротивно на законските одредби без претходно обезбедена водостопанска согласност и заштитно конзерваторско одобрение¹¹⁵. Водостопанска согласност¹¹⁶ е обезбедена со задоцнување од 9 месеци;
- инспекторатот за археолошки локалитети и наоѓалишта - Управа за заштита на културно наследство - Министерство за култура, утврдил дека не е обезбедено заштитно конзерваторско одобрение и донел Решение за забрана на изведување на секаков вид градежни активности на археолошките локалитети Млака, Калиште и Равниште. За надминување на оваа состојба склучен е Договор¹¹⁷ помеѓу изведувачот и Национален конзерваторски центар Скопје (НКЦ) за заштитно археолошко истражување на археолошки локалитет и за вршење на археолошки надзор на трасата. По интервенциите од страна на инвеститорот¹¹⁸ до НКЦ, активностите за археолошките активности се

¹¹⁴Одобрение за градење бр.18 Уп-7/Е од 24.02.2014 год. Скопје

¹¹⁵Член 59 став 8 и 10 и член 59-в од Закон за градење,

¹¹⁶Бодостопанска согласност УП 1 бр.135 од 28.11.2014 година

¹¹⁷Договор за археолошко истражување на археолошки локалитети бр.0307-1052 од 06.10.2015 година

¹¹⁸Дописи до МК, МФ, МТВ бр.4756 од 16.08.2016 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

реализирани наместо во 2017 година дури во 2020 година. Договорот е исплатен во износ од 3.214 илјади денари. (57 илјади евра).

- во текот на извршување на работите најдено е на експлозивни средства на пругата од км.0+600 до км.2+700. На овој дел, заради извршување на предходни испитувања од страна на Дирекција за заштита и спасување, оневозможено е извршување на градежни работи во период од 16.10.2015 до 25.03.2016 година.

Поради горенаведените пречки изведувачот на 25.12.2017 година ги прекинал (суспендирал) работните активности на 27 локации¹¹⁹, а на 02.02.2018 доставил известување¹²⁰ за раскинување на договорот. Договорот не е раскинат, но Владата на РСМ¹²¹ дала одобрение за потпишување на анекс бр.1¹²² кон договорот со кој се пролонгира рокот за градба до 20.02.2020 година, а на изведувачот му се одобруваат оштетени побарувања (claims) за дополнителни трошоци за персонал ангажиран за имплементација на проектот како и за нерешени проблеми од страна на инвеститорот во висина од 4,1 милиони евра.

Во извештајот на надзорниот инженер за тековната состојба со проектот од февруари 2020 година истакнато е дека динамиката со продолжение на договорот не надминала 1,2 % на месечно ниво, а за последните 15 месеци поднесени се 64 варијации. Причини за оваа состојба се: нерешената експропријација како и доставени а неприфатени варијации. На барање на ЕИП, надзорниот инженер направил проценка – Risk assessment for completion scenarios, во кое истиот предвидува 3 сценарија за надминување на проблемите со изведувачот и тоа:

- продолжување на работите со сегашниот изведувач;
- прекинување на договорот со изведувачот врз основа неисполнување на обврските потврдени од надзорот и
- прекинување на договорот со изведувачот со взаемна согласност.

Од страна на ЕИП прифатено е сценариото за прекинување на договорот со изведувачот врз основа неисполнување на обврските. До Владата на РСМ во месец април 2020 година доставена е информација со одлуката на ЕИП како и проценката на надзорот заради преземање на итни активности, но истата не била разгледана до месец јуни 2020 година (период на функционирање на техничка Влада во РСМ).

Од страна на изведувачот доставени се барања за оштетени побарувања и тоа во износ од 3 милиони евра и 3,2 милиони евра на име режиски трошоци за градилиштето и надвор од него како и профит за период 01.11.2018 до 31.12.2019 година, не се одобрени од страна на надзорот поради недостаток на информации и докази во прилог на барањата. Барање за оштетени побарувања поради доцнење на работите за период од 20.02.2020 до 16.04.2020 година во износ од 1,5 милиони евра, доставил и инвеститорот до изведувачот, но не се наплатени.

Изведувачот во месец јуни 2020 година, известил за раскинување на договорот и побарал да му се врати Гаранцијата за квалитетно завршена работа (performance

¹¹⁹ Писмо за прекин на работни активности од изведувачот до надзорот бр. 19-6551 од 28.12.2017 година

¹²⁰ Писмо за продолжување на прекин на работните активности бр.532 од 06.02.2018 година

¹²¹ 129 седница од 09.04.2019 година

¹²² ADDENDUM No 1 бр. 2001-1920/2 од 22.04.2019 година

security). Како причини за раскинување на договорот истиот наведува: инвеститорот нема обезбедено соодветен доказ дека располага со доволно средства за исплата до целосна реализација на проектот и многу од локациите предвидени во анекс бр.1 се суспендирани заради неodobrenи варијации.

На 14.07.2020 година од ЈП ЖРСМ го известува¹²³ изведувачот дека го раскинува договорот согласно член 15.2 од Општите услови на FIDIC и истовремено ја активира гаранцијата за изведба на работите (performance security). За надминување на оваа состојба ЈП пристапило кон активности за формирање на Одбор за разрешување на спорови - DAB со што се создадени дополнителни трошоци за проектот по однос на исплата на договори за членовите на одборот во износ од 6.293 илјади денари. Дополнителни трошоци за проектот се и адвокатските услуги - потребна правна помош за застапување пред DAB, за што ЈП ЖРСМ Инфраструктура склучило договор во износ од 6.030 илјади денари. Одборот за разрешување на спорови - DAB донел одлука на 01.03.2021 година, во корист на изведувачот. Одлуката била детално анализирана од страна на инвеститорот и ЕИП при што било оценето дека Одлуката е неприфатлива. Со согласност на Владата на РСМ¹²⁴, ЈП ЖРСМ Инфраструктура доставило до изведувачот и членовите на DAB, известување за несогласување (Notice of dissatisfaction) со Одлуката на DAB. Исто такво известување за несогласување поднел и изведувачот. Со оглед на незадоволството на Одлуката на DAB, двете страни пристапиле кон взаемно преговарање, кое согласно правилата на FIDIC треба да започне најдоцна - во рок од 56 дена по донесување на Одлуката на DAB. Формирана е Комисија за започнување на процесот на преговори со изведувачот за спогодбено решавање на проблемите по раскинувањето на Договорот и Одлуката на DAB. Заради потреба од правна помош во процесот на преговарање за спогодбено решавање на спорните прашања со изведувачот со Одлука¹²⁵ на Управниот одбор ангажиран е адвокат и склучен договор со што се создадени дополнителни трошоци за проектот во износ од 7.900 илјади денари. Процесот на преговарање е отпочнат но не е завршен, а доколку не се постигне резултат од преговорите, веројатноста за покренување на Меѓународна арбитража е извесна, а со тоа и можни дополнителни трошоци во самата постапка.

Сите наведени состојби упатуваат дека реализацијата на овој проект е отпочната со многу нерешени проблеми. За решавање на истите бил потребен период од неколку години, а некои уште се во тек. Градбата не е завршена и во ревидираните рокови, експропријација не е завршена, создадени се дополнителни трошоци за адвокатски услуги и исплата на членови на DAB.

3.2.3. Проект за Изградба на нова и реконструкција на постојна делница Бељаковце – Крива Паланка – источниот дел од железничка пруга на Коридор VIII, фаза 2, во должина од 34 km, заем на износ од 145 милиони евра

¹²³ Известување бр.1901 – 3161/2 од 14.07.2020 година

¹²⁴ Нацрт записник од 16-та седница на Владата на РСМ бр.40-3885/1 од 29.03.2021 година

¹²⁵ Одлука за прифаќање на Понуда за адвокатски услуги од Адвокатска канцеларија бр.0201-2549/5 од 23.04.2021 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци “



Изградба на нова и реконструкција на постојна делница Бељаковце – Крива Паланка, Коридор VIII –Фаза 2 е во подготвителна фаза, односно не се започнати изведбени активности.

Заемот за реализација на овој проект е одобрен од ЕБОР во декември 2014 година, во период кога сеуште не бил изработен основниот проект ниту била подготвена тендерска документација за истиот.

Завршен ревидентски извештај¹²⁶ од ревидентот Градежен факултет-Скопје за Основен проект за делницата Бељаковце – Крива Паланка е изготвен во јануари 2018 година. Изјавата¹²⁷ за усогласеност на трасата на железничката пруга и објектите по истата со Проектот за инфраструктура – одобрен 2016 година, е доставена од ревидентот во февруари 2021 година.

Постапка за избор на изведувач за фаза 2 е спроведена во 2016 година и била неуспешна, поради пролонгирање со постапката за предквалификација на фирми – изведувачи. Евалуација на апликациите е правена од страна на ЕИП се до декември 2016 година, а финалниот Извештај од предквалификацијата не е одобрен. Имено ЕБОР во јануари 2018 година не се изјаснува со нема приговор „no objection“ на евалуацијата поради недоволна конкуренција, но и сомневање во релевантноста на податоците во документацијата на апликантите поради изминат долг период од претквалификацијата. Со тоа постапката за избор на изведувач е поништена од

¹²⁶Завршен извештај на основниот проект на делницата Бељаковце - Крива Паланка од Градежен факултет –Скопје бр.12/9 78/12-4 од 26.01.2018

¹²⁷Дополна на завршен ревидентски извештај на основниот проект за нова железничка линија – Градежен Факултет – Скопје бр. 20 752/2 од 24.02.2021 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

страна на ЕБОР. Во 2020 година е отпочната нова постапка за избор на изведувач - завршена претквалификација, која согласно заклучок¹²⁸ на Владата на РСМ одлучено е истата да се поништи и повторно да се објави со што да бидат земени во предвид новонастанатите околности кои се појавиле во реализацијата на изградбата на претходната делница Куманово – Бељаковце – фаза 1 поради раскинување на договорот со изведувачот.

За реализација на проектот за фаза 2 од страна на ЕБОР одобрен е заем на 05.12.2014 година, во износ од 145 милиони евра. Договорот за заемот не е ефективен до 2021 година поради неисполнетост на услови предвидени во договорот за заем. Последните услови за ефективност на заемот се исполнети дури во 2021 година, избрани се консултанти кои ќе вршат надзор над градбата и консултанти кои ќе помагаат на ЕИП.

На 07.05.2021 година, ЕБОР прогласува ефективност на заемот, а пролонгиран е крајниот рок за повлекување на заемот до 31.12.2025 година.

Повлечена е еднократната провизија во износ од 1,4 милиони евра и исплатена е првата провизија од 0,5% за неповлечени средства за период од 7 години неповлекување на средства во износ 4,6 милиони евра и провизија за 154 дена од прогласување на ефективност на заемот во мај до октомври на износ од 307 илјади евра, или 4.9 милиони денари. Исплатена е и камата од 1% во износ од 6 илјади евра за 154 дена во 2021 година на основица од 1,4 милиони евра.

За фаза 2 – доделен и е грант од Инструментот WBIF на 14.12.2018 година во износ од 68,5 милиони евра. На 02.07.2021 година ЕБОР известила дека склучениот договор за грант ќе го прогласи за ништовен и ќе достави нацрт текст на нов договор за грант во кој ќе биде исклучена можноста за повлекување и исплата на грант средствата преку НБРСМ, односно на барање на ЈП ЖРСМ Инфраструктура, ЕБОР ќе врши директно исплати на изведувачот. Текстот за нацрт договорот за грант е усогласен со институциите. Според известувањето од МТВ во забелешките на Нацрт извештајот, на 23.05.2022 година ЕБОР ги доставила финално усогласените текстови на документи за договорот за грант за договорот за грант кој ќе треба да се склучи меѓу ЈП ЖРСМ Инфраструктура и ЕБОР и Sovereign Indemnity Deed – договор за обештетување кој треба да се склучи меѓу МФ и ЕБОР.

Во тек е постапка на евалуација на понудите, а согласно известувањето од МТВ во забелешките на Нацрт извештајот, на 26.04.2022 година, ЕБОР дала мислење дека “нема забелешка” на Извештајот за избор на изведувачи. Со оглед на тоа што сеуште не е избран изведувач за градба на втора фаза, ревизијата обрнува внимание дека доколку не се почне со изградба и повлекување на средства за плаќање на изведувачите секоја година трошокот за неповлечени средства ќе изнесува 718 илјади евра (0,5% од 143,5 милиони евра).

Имајќи ги во предвид наведените состојби на одобрен заем и склучен договор за заем пред 8 години, проект без финален Основен проект и тендерска документација, заем кој бил неефективен поради неисполнети услови, сеуште не е избран

¹²⁸ Нацрт-записникот од осмата седница на Владата на РСМ бр.44-9163/1 од 04.10.2020 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

изведувач а наплатена провизија за неповлечени средства во износ од 4,9 милиони евра, упатува на ризик од некоординираност и неангажираност на институциите - МФ, МТВ да покренат иницијатива за одложување /откажување на заемот поради неподготвеност да се пристапи кон реализација на проектот и искористување на заемот.

Заради надминување на состојбите од застој во имплементација на проектите за Коридори X и VIII, од страна на Владата на РСМ донесени се заклучоци¹²⁹ и на 27.07.2021 година објавен е тендер за Коридор X и Коридор VIII, за фаза 1 и фаза 2, а изведувачите кои биле претходно квалификувани ги доставиле понудите на 15.11.2021 година. Евалуациите за избор на нов изведувач се во тек.

Се до изготвување на финалниот извештај од евалуацијата на понудите, останува неизвесноста за потребата од дополнителни средства од заем за реализација на проектите.

3.3. Динамика на реализација на останати стратешки проекти

3.3.1. Во 2015 година донесен е Закон за задолжување на РМ кај Банката за развој при Советот на Европа(ЦЕБ) по Рамковниот договор за заем за финансирање на Проектот за изградба и модернизација на Клиничкиот центар Мајка Тереза во Скопје и Регионалната клиничка болница во Штип¹³⁰.



¹²⁹8 и 129 седница одржана на 04.10.2020 година и 21.12.2021 година, Владата на РСМ

¹³⁰Службен Весник на РМ бр.98/15

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Првично потпишан е договор за заем на 97 милиони евра за компонента 1 - изградба на Клинички центар во Скопје и компонента 2 - изградба на Клинички Центар во Штип. Во 2018 година донесен е Закон за изменување на Законот за задолжување¹³¹ и склучен е анекс на договорот за заем со која се ревидира износот на договорот за заем на 26,9 милиони евра и заемот се однесува само за изградба на Регионален клинички центар во Штип. Од заемот повлечени се средства во две транши на износ од 13,5 милиони евра, а неповлечени се средства на износ од 13,4 милиони евра и тоа: првата транша на износ од 7,5 милиони евра е повлечена во јануари 2016 година и втората транша на износ од 6 милиони евра е повлечена во ноември 2017 година. Банката на Советот на Европа (ЦЕБ) во своите услови нема предвидено провизија за неповлечени средства. Банката со допис во ноември 2021 година не го продолжила рокот на времетраење на заемот поради бавна динамика на проектот и отстапување на проектот во износ од 50%, поради што заемот од 13,4 милиони евра е откажан. Според дописот од банката три години нема повлекување на средства од заемот, а заемот е искористен за следното: 9 милиони евра за изградба и надзор, 1,4 милиони евра за ЕИП и остануваат непотрошени 3 милиони евра од повлечените транши. Со ревизијата преку анализа на документација, информации до Влада на РСМ, извештаи од надзор, допис од банката, го утврдивме следното:

- во февруари 2016 година, склучен е договор со изведувач за изградба на Регионална клиничка болница Штип по PINK FIDIC (harmonized) на износ од 1.790.884 илјади денари (29 милиони евра) без ДДВ со вклучени непредвидени и дополнителни работи во износ од 7,5%¹³². Изградбата на објектот е започната во март 2016 година, а рокот за завршување е 25.03.2018 година;
- во текот на изведбата потпишани се три варијации со вкупна вредност од 537.853 илјади денари без ДДВ, од кои првата и втората варијација во вредност од 25.831 илјади денари е сума која е обезбедена во рамки на вкупната договорена сума за изведба преку користење на средствата за непредвидени и дополнителни работи (contingencies) и третата варијација за која се предвидени дополнителни 430.500 илјади денари буџетски средства, 38.523 илјади денари се искористени од средствата за дополнителни работи, а 42.999 илјади денари од средствата предвидени за непредвидени работи, со што вкупната вредност на договорот со третата варијација изнесува 2.221.384 илјади денари без ДДВ;
- со варијација бр.2 се врши преземање на договор за изградба на акцелератор од претходен изведувач со кој договорот бил раскинат, за кој била спроведена друга постапка по Законот за јавни набавки и е финансиран со истиот кредитор за што од страна на кредиторот е добиено известување дека нема приговор;
- во текот на изведбата склучени се три анекси кон основниот договор и тоа:

¹³¹ Сл. весник на РМ бр.198/18

¹³² Договор број 23-10529/19-15 од 23.02.2016 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- анекс бр.1¹³³ со кој се продолжува рокот на важење на основниот договор до 31.12.2020 година, поради прифаќање на варијација бр.2 за изградба на бункер за акцелератор;
 - анекс бр.2¹³⁴ со кој се прифаќа варијација бр. 3 за кој е добиена согласност од Владата на РСМ¹³⁵ за преземање на обврски и предвидување на средства во развојниот дел на Буџетот на РСМ. Оваа варијација се склучува како резултат на измена и дополнување на Основен проект на барање на надзорот кој е изработен во ноември 2019 година; и
 - иако изведувачот има слаба динамика на реализација овој договор не е раскинат, а со анекс бр.3¹³⁶ кој е склучен во декември 2021 година се продолжува важноста на основниот договор до 30.06.2023 година за што дала согласност Владата на РСМ.
- до Владата на РСМ во септември 2021 година од страна на МЗ доставена е “Информација за продолжување на рокот за изведба и давање на согласност за преземање на обврски за чие плаќање е потребно користење на буџетски средства во наредни години на МЗ во врска со потреба од потпишување на варијација на договорот за Изградба на Клиничка Болница Штип, со предлог варијација број 4–нов текст”¹³⁷, со која се бара да се предвидат средства во буџетот во 2023 и 2024 година и
- во октомври 2021 година, поднесена е варијација бр.4 на износ од 464.527 илјади денари, но според добиените информации од МЗ варијацијата е сеуште предлог, бидејќи не е завршена постапката за нејзино одобрување. Во оваа информација прогресот на работите до септември 2021 година е 30% од планираните работи, а исплатени се 564.571 илјади денари, од кои 520.165 илјади денари од заемот и 44.406 илјади денари буџетско учество.

Проектот е во застој, а се доведува во прашање и финансирањето на овој проект. Во ноември 2021 година од страна на Банката со допис се информираат МФ и МЗ дека рокот за заемот нема да се продолжува и неповлечените средства од заемот се откажуваат. Во дописот од банката исто така е наведено дека “Вредноста на договорот за градежни работи се зголемила на 36,3 милиони евра (без ДДВ), по третата варијација за која кредиторот има издадено дека нема приговор “по objection “ во јануари 2020 година, за зголемување од приближно 7 милиони евра што треба да се финансира како национално финансирање што претставува зголемување од 24% од првичната вредност на договорот. Почнувајќи од 4-ти октомври 2021 година, ревидираните прифатливи вкупни трошоци на проектот (со оглед на налогот за варијација бр. 4 се проценуваат на 57,5 милиони евра (без ДДВ), што претставува вкупен пораст на трошоците на проектот за 49,97%, како што е

¹³³ Бр. 23-1186/3 од 02.04.2019 година

¹³⁴ Бр. 23-269/2 од 06.02.2020 година

¹³⁵ Извадокот на Нацрт-записникот на Владата на РСМ од 28.12.2019 година

¹³⁶ Бр. 23-9132/1 од 24.12.2021 година

¹³⁷ Бр.23-6471/2 од 23.09.2021 година

споменато погоре. За варијацијата бр.4 поради откажување на заемот, кредиторот не изразува мислење.”

Со последната варијација вредноста на договорот ќе се зголеми на 2.685.911 илјади денари без ДДВ. Согласно последните заклучоци бр.40-17/129 од 21.12.2021 година и бр.40-9381/1 од 5.10.2021 година на Владата на РСМ, МЗ доставило информација со предлог начин за склучување на предлог варијација број 4, согласно член 55¹³⁸ од Законот за јавни набавки, а во врска со договорот за Изведба на Клиничка Болница Штип и за истата е побарано мислење од Секретаријат за законодавство, Биро за јавни набавки и МФ.

Проект “Водоснабдување и одведување на отпадни води” – заем кај ЕИБ на износ од 50 милиони евра

3.3.2. Во 2010 година склучен е Договор за заем¹³⁹ по претходно донесен Законот за задолжување на РМ со заем кај ЕИБ за проектот „Водоснабдување и одведување отпадни води“¹⁴⁰. Проектот опфаќа приоритетни инвестициони проекти за водовод и канализација во рамките на територијата на РМ, чија цел е да се подобри снабдувањето на чиста вода за пиење. Вкупната вредност на проектот финансиран со заем од ЕИБ изнесува 50 милиони евра, а имплементатор е МТВ, додека крајни корисници се општините и општините во градот Скопје, кои средствата ќе ги добиваат како донација. За реализација на предвидените активности МТВ во својот буџет обезбедува средства за ДДВ. Првично планирана реализацијата на проектите е во периодот јули 2010 – 31 март 2016 година. Иако овој заем е склучен во 2010 година и не се искористени средствата на заемот, повлекувањето е на транши за заемот е со ЕИБ не е предвидена провизија за неповлечени средства, а вкупните трошоци за камати за цел овој период се во вкупна вредност од 3 милиони евра.

Со Одлука за распределба на средства согласно договорот за заем по Проектот „Водоснабдување и одведување на отпадни води“ се распределени средствата на општините и општините во градот Скопје со дефинирани критериуми. За овој проект ангажиран е консултант кое е услов за ефективност на заемот од страна на кредиторот и е предвидено ангажирање на консултант за техничка помош на одделението за имплементација на проектот за цело времетраење на проектот.

Имено со Одлука за утврдување на средствата за ангажирање на консултант согласно Финансискиот договор по проектот „Водоснабдување и одведување на отпадни води“¹⁴¹ е утврден издвоениот износ од 700 илјади евра од вкупниот износ на заемот од 50 милиони евра за ангажирање на консултант. Консултантот кој дава техничка помош на одделението за имплементација за реализација на проектот е избран како најповолен понудувач на меѓународен јавен повик, и првичниот договор е на износ од 670 илјади евра за времетраење од 4 години (2011-2015). Бидејќи времетраењето на имплементацијата на проектите во општините се продолжува, и

¹³⁸ Постапка за преговарање без објавување на оглас

¹³⁹No 25676 from 14July 2010

¹⁴⁰Сл. весник на РМ бр.83/10

¹⁴¹Сл. весник на РМ бр. 154/10

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

сеуште е во тек, (од 2011 година до денес) соодветно се продолжува и потребата од ангажирање на консултант, за да биде исполнет условот на кредиторот (ЕИБ) од задолжителна техничка помош на ЕИП. Средствата за дополнителниот ангажман на консултантот се обезбедени од неискористените обезбедени средства на заем распределени на општините, за периодот од 2015 година до денес.

Поради пролонгирање на роковите за имплементација на проектот договорот е повеќе пати менуван и зголемуван со Одлуки¹⁴², а со последната одлука во декември предвидени се средствата на износ од 1,87 милиони евра. Консултантот е ангажиран повеќе од 10 години, и неговиот ангажман ќе трае до повлекување на средствата од заемот.

Средствата за задолжување се распределени со Одлука за распределба на средства согласно договорот за заем по Проектот „Водоснабдување и одведување на отпадни води“ која има неколку измени во вредноста на средствата за распределба. Во првата одлука средствата за реализација од заемот за инвестициите се на износ од 49,3 милиони евра, а во декември 2021 година со последната измена и дополнување на Одлуката¹⁴³, Владата на РСМ одлучила дека износот ќе се намали на 48,13 милиони евра.

Заемот не е искористен во предвиден рок, односно првично планираниот рок за искористување на заемот. Според добиените информации од МТВ во периодот од 2012-2016 година, при изработка на предлог буџетската пресметка на МТВ, МФ поставиле лимит на максимално искористени средства кои може да се реализираат во текот на една фискална година, што придонело до забавување на динамиката на физичка и финансиска реализација на проектот.

Според МТВ ако се има во предвид ограничувањето на користењето на средствата на околу 3-4 милиони евра во една фискална година, средствата во висина од 50 милиони евра не е возможно да се реализираат за 5 години. Ова е една од причините заради која има бавна динамика на реализација на проектот, што условило ангажманот на консултантот да се продолжи, а со тоа да се зголеми износот на средства.

Исто така, во 2013 и 2014 година од страна на МТВ доставувани се Информации до Влада на РСМ и до МФ со анализа на причините за слаба искористеност на средствата од заемот.

Со ревизијата утврдивме дека изборот на изведувачите за реализација на градбата како и изборот на надзорот над изградбата е во согласност со процедурите за јавни набавки во РСМ. Според податоците од кварталниот извештај за јули 2021 – септември 2021 од консултантот од вкупно 80 општини во РСМ досега аплицирале 79 општини. Од општините се примени 173 апликации, а на одобрување до ЕИБ биле доставени 148 апликации.

Поради реализација на проекти за кои се спроведуваат постапки за јавни набавки согласно Законот за јавни набавки, како и реализација на инфраструктурни проекти од втора категорија ревизијата е на мислење дека е потребно да се изнајде решение

¹⁴² Сл.весник на РМ бр.54/10, 113/15 и Сл.весник на РСМ бр.29/19,286/21

¹⁴³ Сл.весник на РМ бр.286/21

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

за создавање на капацитети за имплементација на проекти, наспроти користење на средствата од заем за плаќање на консултанти.

Исто така во услови кога треба да се имплементираат проекти во општините кои не се комплексни, да се анализира дали е економично решението за финансирање на вакви проекти со заеми. Имено во период од 11 години повлечени се средства во износ од 40,16 милиони евра, а повлекувањето на заемот е комплексен процес за кој потребно е одобрување на траншите од страна на МТВ и МФ.

Ефектот од бавна реализација на проектот се алоцирани повисоки трошоци за консултант за 1,17 милиони евра, намалени во ист износ средства за инвестиции од заемот како и трошоци за камати кои не би биле створени доколку проектите се реализирале со буџетски средства.

Изградба на фаза 1 - Гасификација на РМ

3.3.3. Во 2015 година, за финансирање на проектот Гасификација на РМ – фаза 1 донесен е Законот за задолжување на РМ кај Дојче банка и Ерсте банка по Договорот за заем за финансирање на Проектот „Гасификација на Република Македонија - фаза 1 – делница Штип – Неготино – Битола и делница Скопје – Тетово - Гостивар“¹⁴⁴ по кој склучен е Договорот за заем помеѓу МФ и Дојче банка АГ и Ерсте банка АГ¹⁴⁵. МТВ е координатор на проектот, а НЕР АД Скопје во државна сопственост е заемопримач, инвеститор. Договорот со НЕР АД е договор за подзаем. Во табелата бр. 17 дадени се трошоците по договорот за заем кој е целосно повлечен, но сеуште има неискористени средства на девизната сметка на МТВ кои се намена за изградба на фаза 1 – Гасификација. Трошоците по договорот за заем се предвидени и со динамика како што е планирано за реализација на овој стратешки проект кој се очекува со пуштањето во употреба да има позитивни ефекти.

Табела бр.17 за трошоци по договор за заем

	Износ во евра
Провизија за неповлечени средства на износ од 2,47% и еднократна провизија од 1,5 %	3.898.782
Каматна стапка за повлечени средства - 4,5%	13.522.250
Вкупно трошоци по заем	17.421.222
Повлечен заем од МФ,МТВ	90.000.000
Сервисирање заем од МФ	72.000.000
Долг кој е останат за сервисирање МФ	18.000.000
Повлечени средства од НЕР АД заклучно со 31.10.2021 година	79.590.573
Неискористен износ од заемот од НЕР АД	10.409.427

Со ревизијата утврдивме дека не се предвидени средства за техничка помош од консултанти за реализација на овој проект.

¹⁴⁴ Сл.весник на РМ бр. 193/2015

¹⁴⁵ Бр. 15-10888/1 на 10.12.2015 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Иако се финансира со договори за заем кај странски заемодавач склучени се договори за изведуванието во три лота (Лот 1, Лот 2 и Лот 5) според Законот за јавни набавки.

Лот 1 - Изградба на магистрален гасовод, делница „Блок станица 5 – Неготино“ е со рок 15.12.2017 година и градбата е завршена. Вредноста на договорот за градба е на износ од 971.710 илјади денари, конечната вредност по завршна ситуација е во вредност од 987.816 илјади денари. Изградбата е завршена во рок, но гасоводот не е пуштен во употреба. Според добиените податоци од НЕР АД заклучно со ноември 2021 година состојбата на градбата е следна:

- при упис на гасоводот во Катастар констатирани се пропусти во решавањето на имотно правните работи;
- НЕР АД Скопје ја презема обврската за решавање на имотно правните работи и активностите се во завршна фаза; и
- по решавање на имотно правните работи, НЕР АД планира да аплицира за добивање на корисничко право врз земјиштето со што ќе го оствари правото за добивање Одобрение за употреба од МТВ.

Лот 2 - Изградба на магистрален гасовод, делница 2 „Неготино (Кавадарци) Битола“ е со рок 16.02.2020 година, а изградено 95,7 % од предвидениот. Вредноста на договорот за градба е на износ од 2.271.218 илјади денари, а вредноста на 45-та ситуација е на вредност од 2.144.688 илјади денари. Според НЕР АД причини за застој се: измени во тек на градба, изработка на инфраструктурни проекти за измените во тек на градба, одобрување на инфраструктурни проекти за измени во тек на градба од страна на МТВ во период од една година и доставена апликација за одобрение за градење за измените во тек на градба;

Лот 5 - Изградба на магистрален гасовод, делница 5 „Скопје-Тетово-Гостивар“ е со рок 25.12.2019 година, но изградено е 80,6 % од предвиденото. Вредноста на договорот за градба е на износ од 1.782.270 илјади денари, а изградбата со 56 - та ситуација е во вредност од 1.260.775 илјади денари и вишоци во вредност од 162.309 илјади денари или вкупно 1.423.084 илјади денари. Наведени причини за застој на градбата се следните: измени во тек на градба; дивоградби; изработка на инфраструктурни проекти за измените во тек на градба; долго одобрување на инфраструктурни проекти за измени во тек на градба од страна на МТВ; спори и неажурни постапки за имотно правни односи.

Дополнително од страна на МТВ доставен е податок дека инфраструктурните проекти за Лот 2 и Лот 5 се одобрени.

Незавршувањето на градбите нема дополнителни ефекти во однос на дополнителни трошоци по договорот за заем поради услови на повлекување со предвидена динамика. Ефектите од реализација на овој проект остануваат за идни периоди кога гасоводот ќе почне да се користи. Бавното решавање и некоординирано дејствување на институциите за стратешките проекти е причина за неекономично и неефикасно користење на јавни средства и придонесува за отсуство на позитивни ефекти за економијата и граѓаните.

Конечен извештај од ревизија на успешност
 “Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
 кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

4. Ефекти од реализација на јавните инвестиции со средства од задолжување

4.1. Со ревизијата утврдивме дека за проектите кои беа опфатени со ревизијата, а кои се финансираат до Договори за заем се создадени трошоци по договорите за заем за еднократна провизија, камата за повлечени средства и провизија на неповлечени средства во износ од 58 милиони евра (Прилог бр.6) кои трошоци доколку проектите се финансирале со сопствени средства немало да се создадат.

ТРОШОЦИ по договори ЗА ЗАЕМИ (2010-2021)			
11 РЕВИДИРАНИ ПРОЕКТИ	ЗАЕМ	ПОВЛЕЧЕНИ С-ВА	ТРОШОЦИ
Изградба на автопатска делница Кичево Охрид	505.044.966 \$	382.598.046 \$	38.634.019 \$
Програма за Национални патишта	181.000.000 €	90.774.210 €	7.091.325 €
Кичево Охрид, дополнително финансирање	179.694.573 \$	/	/
Изградба на нова и реконструкција на постојната делница Бељаковце – Крива Паланка	145.000.000 €	1.450.000 €	6.384.940 €
Надградба и развој на Ранковце – Крива Паланка	73.000.000 €	32.347.299 €	1.655.085 €
Изградба на експресен пат Штип – Радовиш	64.000.000 €	64.000.000 €	2.890.219 €
Водоснабдување и одводнување отпадни води во општините во РСМ	50.000.000 €	40.140.000 €	3.038.865 €
Рехабилитација на железничката пруга на прва делница Куманово Бељаковце	46.400.000 €	31.900.955 €	2.766.377 €
изградба и модернизација на Регионален клинички центар - Штип	26.937.458 €	13.500.000 €	320.098 €
Ремонт на железничка пруга на Коридор 10	17.600.000 €	16.318.013 €	1.308.761 €
Патна делница Крива Паланка- Деве Баир	10.000.000 €	5.100.000 €	255.129 €
ВКУПНО ТРОШОЦИ:			57.998.830 €

Повисоки трошоци од првично планираните се последица на склучување на договори за заем со официјални и билатерални кредитори, а несоздадени услови за имплементација на проектите преку соодветна подготовка на проектот и проектна документација кое што предизвикува застој и бавна динамика на реализација на проектите. Во регулативата не се предвидени одредби за проверка на проектите пред да се побара финансирање со задолжување кај странски заемодавачи. Дополнително за комплексни проекти кои не можат да се завршат ефикасно во краток рок, иако се обезбедени средства од заемот од страна на изведувачите се раскинуваат договорите и дополнително поради тоа се пролонгираат роковите што има за ефект повисока цена на чинење и зголемени трошоци по договорот за заем. Преку поединечни закони за задолжување за проектите кои се финансираат со договори за заем предвидена е државна помош преку даночни ослободувања кои ја намалуваат цената на чинење на инвестицијата. Во ревизорска област 2 обелоденивме дека во ЈП за државни патишта инвестициите кои се финансираат со заеми имаат помала цена на чинење во износ од 6.614.549 илјади денари пресметани како даночни ослободувања за период 2016 – 2021 година, компаративно во однос на инвестициите со сопствени средства.

Дополнително за проекти кои се финансирани од меѓународни финансиски институции добиени се инвестициски грантови и техничка помош од WBIF

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

Инструментот, IPA Инструментот и грантови од други организации. Ова претставува комбинирано финансирање на проектот и можност за грант средства, кои за да бидат искористени услов е ефикасна и ефективна имплементација на проектот во предвидените рокови.

Со ревизијата утврдивме дека за проектите презентирани во **Прилог 7** склучени се договори за изградба на износ од 12.856.639 илјади денари, за кои во текот на имплементација на проектите е ревидирана вредноста на договорите со анекси на износ од 15.354.883 илјади денари поради признавање на дополнителни и непредвидени работи (варијации). Дополнително поради раскинување на договорите со дел од изведувачите и можни варијации на цената на чинење на проектот се зголемува на 17.223.460 илјади денари.

Во ЈП за државни патишта состојбата на дадените аванси по договорите со изведувачите е на износ од 1.864.041 илјади денари. Во општите услови на договорите со изведувачите е предвидено авансно плаќање од 15% од вредноста на договорите за изградба, а во последните договори авансот е утврден на 10% од вредноста на договорите. Плаќањето на авансот на изведувачот со средства од заеми е реализација на проект и поради тоа се плаќа камата на повлечени средства која е повисока во однос на провизија на неповлечени средства.

Во тендерската документација за избор на изведувачи во условите се бара банкарска гаранција кај банки со дефиниран меѓународен кредитен рејтинг. Во врска со наплата на гаранциите за авансите и за успешно извршување на работите на јавните претпријатија со ревизијата во ревизорската област 3 утврдивме дека на ЈП и АД потребна им е помош за регулирање, спроведување и наплата на гаранциите.

За Автопат 2, патна делница Кичево Охрид со анекс бр.3 се прават измени на проектот и прогнозирани варијации во износ од 312 милиони евра кои претставуваат 76% отстапување од основната вредност на договорот за градба. Имплементацијата на овој проект има голема неизвесност, а можни се и дополнителни трошоци за отштетни побарувања поради нерешени отворени прашања од страна на РСМ преку инвеститорот, ЈП за државни патишта преземени со анекс бр.5 а за кои рокот на решавање бил крајот на 2021 година.

Изградбата на експресен пат Штип Радовиш е завршена на време, но признаени се дополнителни и непредвидени работи во износ од 21,6 милиони евра поради проектна документација која не ја отсликува состојбата на терен.

Изградбата на патот Фариш Дреново има пролонгирање за пет години поради постапка за раскинување на договор пред меѓународна арбитража, постапка за нов тендер и зголемена е вредноста на инвестицијата. За застапување од меѓународна адвокатска куќа платени се адвокатски трошоци во износ од околу 3,5 милиони евра. Проектот Страцин Длабочица кој е дел од Коридор VIII има стратешко значење исто така има застој од 2020 до јануари 2022 година поради раскинат договор со изведувач, нов тендер и зголемена вредност на инвестицијата.

Проектите од железничка инфраструктура кои имаат и регионално и стратешко значење се во застој. Имено за фаза 1 Коридор VIII има постапка на спогодбено

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

порамнување поради раскинат договор од страна на изведувачот кое ако не заврши следи меѓународна арбитража и постапка на избор на нов изведувач поради што не може да ја утврдиме за колку ќе се зголеми вредноста на инвестицијата.

За фаза 2, склучен е договор за заем во 2014 година, платени се трошоци по договор за заем во износ од 4,9 милиони евра, но динамиката на изградба на Коридор VIII е значаен ризик со идни ефекти.

За изградбата на Регионален клинички центар Штип поради бавна динамика, откажување за финансирање на проектот од страна на кредиторот постои неизвесност во однос на идното финансирање на проектот преку буџетски средства. Иако за проектот за Гасификација – фаза 1 повлечени се средствата, еден крак е завршен целосно со изградба, гасоводот сеуште не е во функција поради административни постапки и ефектите од неговата употреба остануваат за идни периоди.

Реализацијата на комплексни проекти кои се финансираат со средства од заеми, со договори за градба по меѓународни правила за градба, во услови на неподготвени проекти поради големи слабости во проектна документација, некоординирано дејствување на институциите и активно управување со процесите предизвикува повисока цена на чинење на проектите, повисоки трошоци по договорите за заем, а има голема неизвесност во однос на искористување на добиени грант средства и неизвесност од оштетни побарувања, меѓународни судски постапки поради необезбедени услови за реализација на договорите за градба од страна на РСМ.

4.2. Проектот за изградба на инфраструктурен проект “Нова автопатска делница Демир – Капија Смоквица како дел од Паневропскиот Коридор X” во должина од 28,1 км е завршен во 2018 година и е пуштен во употреба. Финансирањето на проектот е комбинирано, со ИПА средства и средства од заеми како национално кофинансирање. Иако се користат средства од заеми, поради користење на средства од ИПА Инструментот, проектот е целосно управуван од акредитирани структури за управување од ЕУ поради што системот на управувањето со овој проект нема да биде предмет на оваа ревизија. Во системот на управување со проектот се вклучени: ЦФЦД¹⁴⁶, МТВ и ЈП за државни патишта.

Со одредбите од законите за задолжување¹⁴⁷ е уредено дека средствата од заемот со ЕИБ ќе бидат национално кофинансирање на проектот, а проектот ќе го спроведува Оперативната структура составена од Министерството за финансии-ЦФЦД, МТВ и ЈП за државни патишта. Со ревизијата на овој проект го обезбедивме извештајот за

¹⁴⁶ Сектор за централно финансирање и склучување на договори

¹⁴⁷ Закон за задолжување на РМ со прв дел од Заемот кај ЕИБ (Сл. весник на РМ бр.134/11) на износ од 65 милиони евра како национално кофинансирање

Закон за задолжување на РМ со земот кај ЕБОР по Договорот за заем за Проектот Изградба на автопатот кај Коридор X, на делница Демир Капија – Смоквица (Сл.весник на РМ бр.36/11) на износ од 107 милиони евра

Законот за задолжување на РМ со втор дел од заем кај ЕИБ по финансискиот договор за Проектот за изградба на автопатот на Коридор X на Делницата Демир Капија-Смоквица (Сл.весник на РМ бр.15/16) на износ од 35 милиони евра како национално кофинансирање на проектот

привремена употреба на градба издаден во мај 2018 година од страна на надзорот и завршната ситуација за изградбата. Вредноста на проектот според завршната ситуација изнесува 218 милиони евра. Буџетот на проектот првично е планиран на 210 милиони евра, но склучени се три анекси и тоа: со анекс бр.1 зголемена вредноста за 7,5 милиони евра, со анекс бр. 3 зголемена е вредноста на 0,7 милиони евра. Во текот на градбата одобрени се 38 варијации со вредност од 14 милиони евра, но има и намалување на позиции. Изградбата за 4% отстапува од основната вредност на договорот што укажува на ефикасен систем за планирање и имплементација на овој проект. Проектот е пуштен во употреба само со позитивен извештај за привремена употреба на градбата од надзорот издадено согласно одредбите од Законот за градење.

Неизвесност од динамика на имплементација на проекти за изградба на Коридор VIII – железничка инфраструктура

4.3. Проект – Изградба на делница Крива Паланка – Граница со Р. Бугарија, Коридор VIII –Фаза 3. За истиот сеуште не се обезбеди средства во целост, односно добиени се грант средства, но сеуште не е склучен договор за заем. Првичната проценка за вредноста на заемот за проектот Фаза 3 е 345 милиони евра.

Склучена е Финансиска спогодба помеѓу Европската комисија и Владата за РСМ за користење на грант средства по ИПА 2 –програма 2014-2020 со + 5 годишен гарантен период за искористување на средствата во износ од 60.7 милиони евра.

Исто така потпишан е и Оперативниот договор за регулирање на односите помеѓу ЈП ЖРСМ Инфраструктура, МТВ, СЕП и ЦФЦД во ноември 2020 година.

Во рамки на 6-от WBIF повик доставена е апликација за добивање на уште еден грант средства за инвестиции и техничка помош во вкупен износ од 152 милиони евра и на 25.02.2022 година доделен е грант од 149 милиони евра.

По однос на техничката документација на проектот, а согласно склучен договор¹⁴⁸ помеѓу Градежен факултет и ЈП ЖРСМ – Инфраструктура, Градежен факултет извршил ревизија и дал позитивно мислење за Основниот проект во Завршен извештај – декември 2017 година, а доставил и писмо¹⁴⁹ со мислење и препораки за усвоената проектна документација – Основен проект за пругата Крива Паланка – Граница со Р.Бугарија во кое ги наведува недостатоците на основниот проект и му препорачува на ЈП истите да ги имплементира. Од страна на Консултантот JASPERS, во декември 2019 година по извршен увид во основниот проект за фаза 3, истиот нема забелешки и препораки. Во документот Action Completion Note предвидена е вредност на проектот во износ од 397 милиони евра.Согласно Заклучоците на Владата од 8-та седница одржана на 04.10.2020 година, ЈП ЖРСМ треба да започне со подготовка на третата фаза и тендерската документација, како и да подготви акциски план за надзорот. Ангажиран е Консултан од инструментот CONNECTA¹⁵⁰

¹⁴⁸ Договор помеѓу Градежен факултет и ЈП Македонски железници – инфраструктура. ГФ бр. 0307/699/112-23 од 01.06.2016 и нивни број на ЈП 16-2499/1 од 31.05.2016.

¹⁴⁹ Писмо од Градежен факултет бр. 12-08/112/41-169 од 27.12.2017 година

¹⁵⁰ Техничка помош за поврзување на Западен Балкан

Конечен извештај од ревизија на успешност
 “Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
 кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

финансиран од ЕК, со задолжение проверка на усогласеноста на проектната документација со барањата на ЕИБ и ЕБОР со кои ќе се склучи договор за заем. Обврска на консултантот е изработка на ГАП анализа за Основниот проект од 2017 година, сегментот за животна средина и социјални аспекти како и План за раселување. За таа цел изработен е акционен план со активности кои треба да се завршат од соодветните институции се до објавувањето на тендерот. Тендерска документација за Договорот за градба за фаза 3 е разгледувана и усогласувана на повеќе состаноци меѓу ЈП ЖСРМ, МТВ, ЦФЦД и ДЕУ во текот на ноември и декември 2021 година, но конечната верзија на тендерската документација за градба ќе биде готова по добивањето на наодите и препораките од ГАП анализата од страна на консултантот.

Со оглед на тоа што е одобрен грантот од 149 милиони евра кој уште не е потпишан, неизвесно е колкава е потребата за заем кој треба да се обезбеди. Конечниот износ за проценка на Фаза 3 се очекува по ГАП анализата на консултантот.

Според горе наведеното за фаза 3 обезбедени се средства – грантови, а во услови на неподготвеност на проектот за реализација и во услови на застој на фаза 1 и 2. Поради бавна динамика на активностите постои ризик од губење на средствата - грантовите од причина што ако пругата не стане оперативна до 31.12.2025 година можат да следат санкции од Европска комисија - пенали, намалување на средства за идни грантови и др.

4.4. Проект за изградба на железничка линија, западен дел на Коридор VIII, Кичево –Лин, вредност на проектот 426 милиони евра, должина од 63 км

Не се обезбедени средства од финансиска институција	<p>2010 - Еуротранс проект – Студија за изводливост, Идеен проект, Студија за анализа на трошоци и придобивки и Студија за оценка на влијанието врз животната за изградба на железничка линија, западен дел на Кридор 8, Кичево Лин</p>	<p>525.000.000 – вредност на проектот по проценка на ТИПСА</p>
	<p>2017 Типса -Основен проект.- <i>Preparation of detailed design and tender documentation for construction of new Railway Section Kicevo – Border with Republic of Albania as part of Corridor VIII and tender documentation for supervision of construction works.</i></p>	<p>426.000.000 – проценка на стручен тим од ЈП ЖСРМ за изградба на прва фаза Кичево - Струга</p>
	<p>7.752.425 евра исплатени од грант ИПА 1 на консултант за проектна задача - ажурирање на Физибилити студија, а согласно правилата на ЕБОР за cost benefit analysis неопходни се ажурирани податоци, кои не се постари од 2 години.</p>	

За изградба на железничка линија, западен дел на Кридор VIII, Кичево –Лин, изготвена е Физибилити студија за која во Извештајот на Реактивната мониторинг мисија на УНЕСКО за Охридскиот регион, укажано е дека треба да се изработи компаративна анализа за алтернативни патишта на железничката пруга за избегнување на крајбрежјето на езерото на албанско-македонската граница. Согласно ставот на УНЕСКО, Владата на РСМ донела заклучок да се изработи анализа за алтернативна рута - нова траса во последните неколку километри пред влез во Р. Албанија која би била надвор од Охридското крајбрежје.

ЈП дало предлог за изградба на делницата во 2 фази и тоа фаза-1, Кичево – Струга (50 км) и фаза-2, Струга – граница со Р.Албанија за која ќе треба целосно нов проект. Стручен тим од ЈП направило проценка според која за изградба само на Фаза -1 потребни се 426 милиони евра.

Согласно Заклучок¹⁵¹ на Владата на РСМ од 22.09.2020 година, МФ е задолжено да достави барање за изразување на интерес до меѓународните финансиски институции - МФИ и билатерални кредитори за обезбедување на финансиски средства во износ од 426 милиони евра за финансирање на проектот Изградба на железничка пруга Кичево- граница со Албанија, прва фаза делница Кичево- Струга, како и грант средства за техничка помош на овој проект. МФ на 30.09.2020 година доставило барање до ЈП ЖРСМ Инфраструктура- Скопје да достави кратко резиме за проектот (опис, расположлива документација, инвестициска вредност на проектот, планиран период на изградба, можност за реализација по фази, планиран почеток на градба и сл.) кој треба да биде приложен кон барањето до финансиските институции, со цел истите подетално да се запознаат со истиот. По добивање на краткото резиме, МФ ќе подготви и достави барање за изразување на интерес за финансирање до МФИ и билатерални кредитори. На 25.03.2022 година изработено е кратко резиме за проектот од страна на ЈП ЖРСМ Инфраструктура – Скопје и доставено до МФ и МТВ. Оваа состојба упатува на ризик од потребни дополнителни средства и време за изработка на нова Студија за оценка на животната средина, нов идеен и основен проект за тој дел од железничката пруга, но и севкупен застој во имплементација на целосност на Коридор VIII – запад.

¹⁵¹ Заклучокот бр.2 од 5-та седница на Владата на РСМ бр.44-3747/1 од 22.09.2020 година

IV. ЗАКЛУЧОК

Со спроведената ревизија на успешност стекнавме разумно уверување дека финансирањето на јавните инвестиции со средства од заеми од официјални кредитори овозможува обезбедување на средства за големи инвестиции по поволни услови, за кои има грејс период и подолг период за сервисирање на долгот. Предностите од финансирањето на проекти за субјекти од јавен сектор со заеми кај официјални кредитори се: комбинирано финансирање на проектите со можност од инвестициски грантови преку ИПА Инструментот и WBIF Инструментот, особено за патната и железничка инфраструктура, како и даночни ослободувања особено поволни за ЈП за државни патишта.

Утврдивме дека системот за управување со јавни инвестиции е уреден со поединечни закони за задолжување и договори за заем и отсуствува посебна регулатива за реализација на јавните инвестиции. Во стратешкото планирање на јавните инвестиции има слабости како што се: отсуство на национална методологија и критериуми за избор на проекти. Во постоечката правната рамка не е дизајниран ефикасен систем за мониторинг и надзор над проектите со процедури, надлежни институции и не се воспоставени индикатори за следење на проектите, поради што за дел од проектите навремено не се преземаат корективни мерки за намалување на ризиците.

Со ревизијата утврдивме недостатоци во техничките решенија во проектната документација што значително влијае на крајните рокови за завршување на работите, како и на вредноста на проектот. Состојбата на некоординирано дејствување на институциите и отсуство на активно управување со процесите влијае на вкупната вредност на проектите и повисоки трошоци по договорите за заеми. Кај проектите од железничката инфраструктура за Коридор VIII постои неизвесност во искористувањето на грант средствата поради бавната динамика на реализација на проектите.

Наведените состојби предизвикуваат застој и бавна динамика на реализација на стратешките инфраструктурни проекти, зголемени трошоци за проектите преку повисока цена на чинење на изградбата и зголемени трошоци по заемите, поради што реализацијата на јавните инвестиции кои се финансираат со заеми во целост не е спроведена на ефикасен и економичен начин. Ефектите од јавните инвестиции за остварување на инвестиционите цели се пролонгираат за идни периоди како резултат на продолжување на роковите за реализација на проектите.

V. ПРЕПОРАКИ

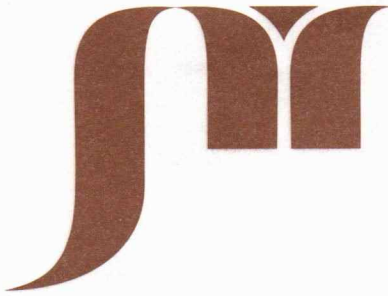
1. Владата на РСМ и МФ во согласност со препораките во ПИМА проценката да преземат активности за креирање на документ за стратешко планирање за јавните инвестиции на национално ниво кој ќе биде во согласност со принципите на добро проектно и инвестициско управување како и принципите на економичност, ефикасност и ефективност.
2. Владата на РСМ, МТВ и МФ управувањето со јавните инвестиции да го темели врз квалитетно изработени физибилити студии, добра проектна документација и принципите на добро проектно управување во согласност и следење на добрата меѓународна практика.
3. Владата на РСМ, МТВ, МФ да донесат и воспостават системска правна рамка за управување со јавните инвестиции, а со цел избегнување на расчленет пристап за реализација на проекти и дизајнирање на функционален и оперативен систем со постапки, процедури, надлежни институции, оперативни структури за управување со проекти, мониторинг и надзор на проектите со цел активно управување со ризиците и сл.
4. Владата на РСМ да определи надлежен субјект/тело во јавниот сектор кое ќе управува со стратешки инвестиции на национално ниво задолжено за планирање, имплементација, евалуација и известување за реализација на проектите.
5. Владата на РСМ да ги задолжи субјектите од јавен сектор за проектите кои се финансираат со задолжување да ги применат барањата за транспарентност и отчетност со објавување на:
 - физибилити студии, документи за планирање на проектите;
 - договори за заем и превод на македонски јазик на веб страната на субјектите од јавен сектор;
 - планови за набавки по договорите за заем;
 - договори со изведувачите и превод на македонски јазик на веб страната на субјектите од јавен сектор и
 - други договори кои се финансираат со средства од заемот.
6. Надлежните институции и субјектите од јавен сектор да пристапат кон исполнување на преземените обврски по договорите за изградба за кои важат меѓународни FIDIC услови за градба и тоа:
 - МТВ и соодветните министерства да дизајнираат ефикасен систем на контрола на квалитетот на проектна документација која значително влијае на крајниот рок на завршување на проектот и цената на чинење на проектот;
 - МТВ да ги уреди роковите за одобрување за проектите за инфраструктура кои се услов за започнување на експропријација;

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени трошоци “

- МФ - Управа за имотно правни работи да пристапат кон усогласување на регулативата за експропријација имајќи ја во предвид добра меѓународна пракса, барање и ургенции на субјектите од јавен сектор кои се во улога на инвеститори заради измена на Законот за експропријација;
 - Владата на РСМ во координација со МФ- Управа за имотно правни работи, Државно правобранителство, Бирото за судски вештачења и субјектите од јавениот сектор да го регулираат координираното дејствување на сите засегнати страни заради забрзување на постапките и отстранување на административните пречки за решавање на надоместокот за експропријација;
 - МТВ во соработка со засегнатите страни од јавниот сектор, ЈП за државни патишта, ЈП ЖРСМ Инфраструктура да дизајнираат сеопфатна правна рамка за изградба на линиски инфраструктурни проекти.
7. МТВ, ЈП за државни патишта, ЈП ЖРСМ Инфраструктура во координација со субјектите од јавниот сектор да дизајнираат конкретни насоки и јасни правила за критериуми за избор на проектанти, изведувачи и надзор со цел изработка на квалитетна проектна документација, како и избор на изведувачи кои ефикасно ќе ги завршат проектите и намалување на штетите од постапките предизвикани од раскинување на договорите.
8. Со цел намалување на високиот оперативен ризик и ризикот од наплата на банкарските гаранции издадени за инвестициските активности, кои се регулирани со различни банкарски прописи од различни земји и различни законодавства, Владата на РСМ да овозможи соодветна асистенција на субјектите од јавен сектор заради наплата на банкарските гаранции и намалување на дополнителни трошоци.
9. Владата на РСМ во координација со МТВ и МФ да дизајнираат критериуми за воедначен пристап при утврдување на процентот или висината на средствата за аванси за изведувачите.
10. Надлежните лица од МТВ да изготват долгорочна Стратегија за развој и одржување на патишта со цел исполнување на принципите на добро проектно управување и исполнување на барањата од соодветната регулатива.
11. Владата на РСМ, по изготвувањето на Стратегијата за развој и одржување на патишта да ја достави до Собранието на РСМ за усвојување и да ја донесе петгодишна програма за одредување на развој и одржување на државните патишта .
12. Владата на РСМ во координација со надлежните министерства (МТВ и МФ) да направи длабинска анализа на работењето на ЈП за државни патишта и ЈП ЖРСМ Инфраструктура со анализа на резултатите од работењето, приходите кои се остваруваат, инвестициите кои ги реализираат со цел да се утврдат

можните извори за финансирање на двете јавни претпријатија, потребните приходи за одржливост на нивното работење, непречено остварување на јавниот интерес, како и непречена и ефикасна реализација на отпочнатите стратешки проекти.

13. Владата на РСМ да ги задолжи субјектите од јавниот сектор за проектите со бавна динамика и застој навремено да преземаат корективни мерки во насока на забрзување и почитување на одредените рокови, со донесување на одлуки поткрепени со мислења од експерти и поткрепувачка документација.
14. Владата на РСМ со цел активно управување со ризиците да дизајнира систем на мониторинг и надзор во сите фази на проектниот циклус преку воведување на индикатори за следење на проектите, како и соодветен тим за мониторинг и надзор над проектите и навремено предлагање на корективни дејствија и водејќи сметка за принципите на одговорност кај доброто проектно управување.
15. Надлежните лица во МТВ да преземат активности за ажурирање на Националната програма за железничка инфраструктура на годишно ниво.
16. Владата на РСМ во соработка со надлежните институции и субјектите од јавен сектор кои реализираат проекти да го преземат следното:
 - Субјектите од јавниот сектор да создадат капацитети за управување со проекти преку обуки за спроведување на постапки за набавка по договори за заем, обуки за практична примена на FIDIC услови за градба по кои се склучени договорите за изградба; доколку се оцени потребата за ангажирање на експерти по FIDIC правила (за оштетни побарувања, спорни елементи од договорите, медијација и меѓународна арбитража).
 - Субјектите од јавен сектор согласно одредбите во договорите за градба да го почитуваат и применат барањето од договорите за градба за формирање на Одбор за решавање на спорови (DAB).
 - Владата на РСМ преку надлежните институции да дизајнира воедначен систем за утврдување на потребен број на лица во ЕИП, со дизајнирање јасни задолженија и одговорности, права и обврски за имплементација на стратешки национални проекти.



Јавно претпријатие за железничка инфраструктура
Железници на Република Северна Македонија - Скопје
Ndërmarrja Publike për Infrastrukturë Hekurudhore
Hekurudhat e Republikës së Maqedonisë së Veriut - Shkup
БР /Nr. 0508 - 2283/2
09-06-2022 год./vit
Скопје-Shkup

До
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
г. Максим Ацевски, главен државен ревизор

Предмет: Одговор на доставен Нацрт извештај

Почитуван г. Ацевски,

Во врска со Вашиот допис бр.38 - 978 / 4 од 13.05.2022 година Ве известуваме дека Јавното претпријатие за железничка инфраструктура Железници на Република Северна Македонија - Скопје **нема забелешки** на доставениот Нацрт извештај од Овластениот државен ревизор за извршената ревизија на успешност на тема "Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци".

Со почит,

Директор

Д-р Хари Локвенец



Изработиле: Driton Rusi
Димитрула Ацевска



Република Северна Македонија

Министерство за транспорт и врски

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLICA S. MACEDONIA, REPUBLIC OF
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
SHTETËTOR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - SKOPJE

Број: 02-3326/2

Датум: 13.06.2022

Грание: Република:	13.06.2022		
Орг. Един. N. org.	Број: Nr.	Помош. Strajce:	Вредност: Vlera:
	38-978/10		

До: м-р Максим Ацевски, Главен државен ревизор
Државен завод за ревизија

Предмет: Приговор на Нацрт Извештај

Врска: Наш број 15-3326/1
Ваш број 38-978/5 од 13.05.2022

Почитуван г-дине Ацевски,

Во врска со Нацрт Извештајот на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност на тема „Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци, Министерството за транспорт и врски ги доставува следните забелешки:

На страна 4, наслов „Реализација и трошоци на ...“ пасус 4, и на страна 69 точка 3.2 каде се зборува за „комплексни правила на ЕБОР“, предлагаме од страна на Ревизорите да биде анализирано во кој дел е оценето дека правилата на ЕБОР се комплексни.

На страна 20, пасус 3 во реченицата која започнува со „Со ревизијата утврдивме дека за избор на прокетант за изработка на проект...“, да се направи разграничување во смисол на институцијата од каде се обезбедени финансиските средства за изработка на проектите. Доколку станува збор за Министерството за финансии, правилата и постапките за набавка на Консултанти се дефинирани и истите задолжително треба да се почитуваат. Ова директно е поврзано и со делот V. Препораки, поточно со препораката број 7.

На страна 24, поледниот пасус, да се преформулира, од причина што реченицата е нејасна.

На страна 26, наместо Закон за просторно и урбанистичко планирање треба да стои Закон за урбанистичко планирање.



Република Северна Македонија

Министерство за транспорт и врски

На страна 37, втората алинеа, каде се зборува за Националната Програма за железничка инфраструктура за период 2019-2022, Министерството за транспорт и врски не се согласува со констатацијата дека во Националната програма треба да се даваат податоци за „можни импликации за камати за непотрошени средства“, „ризик од неискористување на грантови...“, како и пасус кој започнува со „Според наведеното...“, од една единствена причина што целта на Националната програма е дефинирана во членот 26 од Законот за железничкиот систем, додека Владата на Република Северна Македонија, на годишна основа се информира за напредокот на проектите, а по потреба и во теокот на тековната година, се доставуваат информации (со прикажување на проблемите и давање на оперативни предлог заклучоци), доколку е потребно. Од тука, предлагаме овој став да се избрише, додека претходниот (каде се прикажани со точки недостатоците, односно отсуство на податоци) да се преформулира.

На страна 41, алинеа 2, Министерството за транспорт и врски укажува да се разгледаат документите „Месечен Извештај за август 2016“, „Месечен Извештај за септември 2016“, и Извештаите за следните месеци изработени од страна на Надзорниот Инженер, особено во делот 1. Извршно резиме (Executive Summary), подточка 1.4. Програма и напредок (1.4. Programme and Progress). Врз основа на горе наведеното Министерството за транспорт и врски не се согласува со констатацијата која е дадена од страна на Ревизорите дека постои „неусогласеност на ставовите“ или формулацијата „недоволна координација на институциите – различни ставови со што предизвикале дополнителни трошоци“ (страна 42), односно Работодавачот треба доследно да се грижи за спроведување на Договорот со Изведувачот.

На страна 43, алинеа 2, во последната реченица каде се дава реферанца на „Одлуката на DAB“, укажуваме на потребата Ревизорите убаво да се запознаат со точката 21. Одлука од документот „ОДЛУКА НА ОДБОР ЗА ПРЕСУДА СПОРОВИ“ („DECISION OF DISPUTE ADJUDICATION BOARD“) од 01.03.2021.

На страна 79, ставот кој започнува со „За Фаза 2-доделен е и грант...“ информираме дека на 23 Мај 2022 година, Банката ги достави финалните усогласени текстови на документи на „Договорот за грант“ и „Договорот за обесштетување“. Во тек е постапката за нивно потпишување меѓу Министерство за финансии, ЈПЖРСМ Инфраструктура и ЕБОР, соодветно.



Република Северна Македонија

Министерство за транспорт и врски

На страна 79, ставот кој започнува со „Заради надминување на состојбите...“ (претпоследен став), информираме дека на 26.04.2022 година ЕБОР издаде „по objection“ на Извештајот од проценка на понудите за Избор на Изведувачи.

На страна 79, ставот кој започнува со „Се до изготвување на финалниот извештај...“ (последниот став), информираме дека Министерството за финансии на ден 06.02.2022 година достави до ЕБОР Барање за амандман на Договорот за заем од 05.12.2014 година, согласно Извадокот од Нацрт записникот од 45-тата седница на Владата одржана на 17.05.2022 година, потпишано од: Министерот за финансии, Министерот за транспорт и врски и Директорот на ЈПЖРСМ Инфраструктура-Скопје.

На страна 80 за Проектот за изградба на инфраструктурен проект “Нова автопатска делница Демир – Капија Смоквица во реченицата “Поради проект кој се финансира со средства од ЕУ и други меѓународни средства законски е дозволено да се пушти во употреба без да се добие одобрение за градба, само со позитивен извештај за привремена употреба на градбата од надзорот издадено согласно одредбите од Законот за градење” наместо одобрение за градба, треба да гласи одобрение за употреба.

На страна 80 точка 4.3 “Проектот - Рехабилитација на делница Крива Паланка – Граница со Р. Бугарија, Коридор VIII –Фаза 3”, погрешен е називот на проектот, истиот не е за рехабилитација на железничка делница и треба да се измени и да гласи “Изградба на делница Крива Паланка – граница со Република Бугарија”

На страна 80 точка 4.3 реченицата “За оваа фаза сеуште не се обезбеди средства во целост. Првичната проценка на консултантот за вредноста на проектот Фаза 3 е 345.000.000 евра, треба да се измени и да гласи “За оваа фаза се обезбедени средства во целост. Првичната проценка на консултантот за вредноста на проектот Фаза 3 е 402.000.000 евра.”

На страна 80 точка 4.3 реченицата “Склучен е Договор за Грант ИПА 2 – програма 2014-2020 со + 5 годишен гарантен период за искористување на средствата во износ од 60.765.000 евра” потребно е терминологијата да се



Република Северна Македонија

Министерство за транспорт и врски

корегира, доколку се мисли на Финансиската спогодба помеѓу Владата и Европска Комисија треба соодветно да се измени текстот.

На страна 80 и 81 реченицата “Причина поради која истиот не бил порано потпишан е одредба од договорот која предвидува најголеми одговорности за корисникот на Грант средствата, односно ЈП ЖРСМ Инфраструктура” укажуваме на нашиот коментар дека “Ваков ист Оперативен договор беше потпишан со ЈПДП со истите одговорности”

На страна 81 реченицата “ ЈП ЖРСМ испратило апликација за консултант на банките ЕБРД и ЕИП“ погрешен е текстот и потребно е да се измени соодветно, имајќи во предвид дека Консултантот е ангажиран од инструментот КОНЕКТА финансиран од ЕК, а задолжението на истиот е да провери усогласеност на документацијата со барањата на ЕИБ и ЕБОР (консултантот не е на банките).

На страна 82 реченицата “Тендерска документација за фаза 3 е разгледана и усогласена на повеќе состаноци меѓу ЈП ЖРСМ, МТВ, ЦФЦД и ДЕУ во текот на ноември и декември 2021 година, но конечната верзија на тендерската документација за градба ќе биде готова по добивањето на наодите и препораките од ГАП анализата од страна на консултантот” потребно е да се измени и гласи “Тендерска документација за договорот за градба фаза 3 е разгледувана и усогласувана на повеќе состаноци меѓу ЈП ЖРСМ, МТВ, ЦФЦД и ДЕУ во текот на ноември и декември 2021 година, но конечната верзија на тендерската документација за градба ќе биде готова по добивањето на наодите и препораките од ГАП анализата од страна на консултантот. ТД за договорот за надзор сеуште финално не е доставена соодветно финализирана од ЈПЖРСМ”

На страна 82 реченицата “Со оглед на тоа што е одобрен грантот од 149.000.000 кој уште не е потпишан”, да се има предвид коментарот и да се провери со ЈП ЖРСМ и НИПАК дали грантот сеуште не е потпишан.

На страна 82 реченицата Конечниот износ за проценка на Фаза 3 се очекува по ГАП анализата на консултант на ЕБОР и ЕИБ погрешен е текстот и



Република Северна Македонија

Министерство за транспорт и врски

потребно е да се измени соодветно, имајќи во предвид дека “Консултантот е ангажиран од инструментот КОНЕКТА финансиран од ЕК, а задолжението на истиот е да провери усогласеност на документацијата со барањата на ЕИБ и ЕБОР (консултантот не е на банките). Консултантите од КОНЕКТА беа ангажирани на иницијатива на МТВр и ЈПЖРСМ со цел да се направи ГАП анализата.

На страна 82 реченицата “ГАП анализата на консултантот кој има само 4 месеци да ја спроведе истата” да се има предвид коментар дека: Временската рамка е според проектната програма и на истата КОНЕКТА се согласи, иако има најава од нивна страна за кратко продолжување

На страна 82 во табелата сумата 7.000.000 да се замени со 7.752.425

На страна 84 реченицата “Во тек е изработка на кратко резиме за проектот од страна на ЈП ЖРСМ Инфраструктура – Скопје” да измени и да гласи “Изработено е кратко резиме од ЈПЖРСМ и доставено до МФ и МТВР на 25.03.2022”

На страна 85-86 точка 7 “Министерството за транспорт и врски во соработка со ЈП/АД кои реализираат линиски инфраструктурни проекти да направат анализа за добра меѓународна пракса за избор на проектант за стратешки проекти и предложат задолжителни критериуми за избор на проектант со избегнување на критериумот најниска цена за изработка на проектот и дефинирање на други релевантни критериуми”

укажуваме на следното: ИПА проектите се спроведуваат согласно PRAG правилата на ЕУ, Договорен орган е ЦФЦД при МФ и анализа на научени лекции вклучително при подготовка на ТД, се подготвуваат секоја година и се доставуваат до Оперативната структура. Дополнително треба да се анализираат и барањата во рамките на Проектните програми –ТоР за ангажирање на независна ревизија на проектите која во принцип треба да ги детектира сите недостатоци на еден основен проект!

На страна 86 точка 8 “Поради значајните ефекти кои може да ги предизвика несоодветното управување на јавните инвестиции, а со цел активно управување со



Република Северна Македонија

Министерство за транспорт и врски

ризиците, надлежните институции (Влада на РСМ, МТВ и МФ) да дизајнираат систем на мониторинг и надзор во сите фази на проектниот циклус (планирање, имплементација и евалуација), преку воведување на индикатори за следење на проектите, одредби во регулативата, дефинирање на надлежни институции и создавање на капацитети” да се има во предвид следниот коментар: На седница на Влада одржана на 29.03.2022 беше усвоена „Информација за воспоставување на Сектор за координација на големи инфраструктурни проекти“ Целта на формирањето на Секторот е да придонесе кон зајакнување на институционалните капацитети на Република Северна Македонија за управување со големи инфраструктурни проекти (ГИП) преку формирање на Сектор за координација на инфраструктурни проекти, на централно владино ниво. Секторот за координација на ГИП ќе го подобри капацитетот за координација на различните владини институции и тела и ќе овозможи ефективен и продуктивен надзор на ГИП (да се види точка 14 дали се мисли на истото, дадениот коментар можеби не е земен во предвид зошто ревизорскиот извештај е за период 2021.)

На страна 86 точка 9 “Надлежните институции (Влада на РСМ, МФ и МТВ) да преземат активности за изготвување на национална методологија за избор на стратешки проекти, со цел изработување на ранг листа на приоритетни проекти кои треба да се финансираат со задолжување преку склучување на договори за заеми кај МФИ или други извори на финансирање” укажуваме на следниот коментар: Постои Единствена листа на проекти во областа транспорт која се ажурира соодветно секоја година во рамки на процес кој го координира СЕП-НИПАК. Проектите во оваа листа се рангираат во согласност со Методологијата за креирање на Единствена листа на проекти која вклучува индикатори за усогласеност, индикатори на влијание и индикатори на зрелост. Индикаторите се применуваат на секој проект поединечно и финалното рангирање се врши во матрица согласно соодветните податоци за проектот, а финалната Единствена листа на проекти се усвојува од страна на Националниот Инвестициски Комитет и Владата и се објавува на интернет страната на СЕП.



Република Северна Македонија

Министерство за транспорт и врски

На страна 88, ставот кој започнува со „За фаза 2, склучен е Договор за заем...“ (последен став), да се прецизира за каква валутата станува збор.

Генерален коментар:

За проектите финансирани од ИПА постои ИПА Ревизорско тело како самостојно и независно правно лице, функционално независно од сите учесници во системите за управување и контрола со Инструментот за претпристапна помош. Со законот за ревизија на ИПА, се уредуваат предметот на ревизија, организацијата и надлежностите на Ревизорското тело и начинот на вршење на ревизија на ИПА во Република Северна Македонија при децентрализирано управување со и без ex-ante контрола од страна на Европската Комисија.

Ревизорското тело е независен надворешен ревизор надлежен за ревизија и давање на мислење за правилно функционирање на системите за управување, контрола и надзор со претпристапната помош на ЕУ во РС Македонија, за целосноста, точноста и веродостојноста на годишните финансиски извештаи или изводи, за законитоста и регуларноста на настанатите трансакции со цел заштита на финансиските интереси на заедницата и националните интереси.

Согласно три – годишната стратегија на Ревизорско тело за ревизија на ИПА 2020-2022, секоја година, се спроведува теренски дел од системската ревизија за ИПА 2 во ИПА структурата во МТВр.

Би сакале да напоменеме дека проектите финансирани од ИПА кои што се наведени во овој документ се предмет на ревизија од ИПА Ревизорското Тело, како посебен дел од ДЗР кој е акредитиран од ЕУ за оваа намена



изработил: Билјана Здравева
проверил: д-р Јасминка Киркова
одобрил: Митко Трајчулески



Република Северна Македонија

Министерство за здравство

- ПРОЕКТНА ЕДИНИЦА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПРОЕКТОТ
РЕКОНСТРУКЦИЈА И ДОГРАДБА НА ОБЈЕКТИТЕ НА ЈЗУ ВО РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA S. MAKEDONSKA SEVEREN
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËTOR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - SHKUP

Позовно: Регистар нб: 17.06.2022			
Орг. Един. Nj. org.	Број: Nr.	Прилог Shtojca:	Вредност Vlera
	38-978/11		

ДО
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

ПРЕДМЕТ: Забелешки на Нацрт Извештај од Ревизија на успешност задолжување на субјекти од јавен сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите, платени и створени трошоци.

ВРСКА: Доставување на Нацрт Извештај 38-978/6 од 13.05.2022.

Почитувани,

Проектната единица на Министерство за здравство за имплементација на Проектот за Реконструкција и доградба на објектите на ЈЗУ и изградба на нов Клинички во Штип и Скопје во врска со доставениот Нацрт Извештај Ваш бр.

38-978/6 од 13.05.2022, архивски заведен наш број 21-3699/1 од 18.05.2022 за извршена Ревизија на успешност задолжување на субјекти од јавен сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите, платени и створени трошоци ги дава следните забелешки:

Точка 3.3 Динамика на реализација на останати стратешки проекти

Во врска со наодот точка 3.3.1 (стр. 80) во делот што се однесува за искористеност на средствата од заемот согласно дописот од Банката

- 9.700.000 евра за изградба;
- 500.000 евра за надзор;
- 1.400.000 евра за ЕИП.
- остануваат непотрошени 3.000.000 евра од повлечените транши

Ве известуваме дека нашето образложение по однос на истото како забелешка е пратено по меил до Државен завод за ревизија на датум 05.04.2022 со прилог на документи и истото е усвоено делумно само во делот на

“Остануваат непотрошените средства од 3.000.000 евра од повлечените транши”.

Од страна на Банката за Развој при Совет на Европа (ЦЕБ) е настаната погрешна интерпретација на Мониторинг Табелите за следење на прогресот на Проектот. Имено, во својата пресметка за дописот го имаат земено во предвид и Буџетското кофинансирање на проектот за изградба до тој момент не само реализација на средства од Заем.



Република Северна Македонија

Министерство за здравство

**- ПРОЕКТНА ЕДИНИЦА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПРОЕКТОТ
РЕКОНСТРУКЦИЈА И ДОГРАДБА НА ОБЈЕКТИТЕ НА ЈЗУ ВО РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

Реалната состојба во тој момент на известување и реализација на средства од Заем е следнава:

- 9.000.000 евра за изградба и надзор;
- 1.400.000 евра за ЕИП
- остануваат непотрошени 3.000.000 евра од повлечените трансхи.

Ве молиме за исправка во делот колку средства се реализирани за изградба и надзор и зборовите

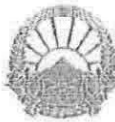
- 9.700.000 евра за изградба;
- 500.000 денари за надзор.

Да се корегираат со

- 9.000.000 евра за изградба и надзор;

Во прилог повторно Ви ги доставуваме следните документи:

- Мониторинг извештај пратен до ЦЕБ (Мај 2021)
- Скен од е-маил комуникација со претставници од Банката во врска со интерпретација на Мониторинг извештајот и непотрошениот дел од Заемот.



16-06-2022

Примено: Raport me:	17-06-2022		
Org. Ekin. Nj. org.	Broj. nr.	Prilozh. Shtjues:	Бреќност: Vlera:
	38-978/12		

Архивски број: 15 - 5515/1

Numër arkivi: 15 -

До: Државен завод за ревизија
м-р Максим Ацевски, главен државен
ревизор

Drejtuar: Entit Shtetëror të Revizionit
mr. Maksim Acevski, kryerevizor
shtetëror

Предмет: Доставување на забелешки по
Нацрт извештај

Lënda: Parashtrimi i vërejtjeve për Draft
raportin

Врска: Ваш допис бр.38-978/8 од 13.05.2022
година

Lidhur me: Shkresën tuaj nr.38-978/8 të
datës 13.05.2022

Почитуван г-дин Ацевски,

I nderuar z. Acevski,

По однос на Нацрт извештајот на
Овластениот државен ревизор за извршена
ревизија на успешност на тема
„Задолжување на субјектите од јавниот
сектор, степен на искористеност на
кредитите и заемите и платени и створени
трошоци“, Ве известувам дека
Министерството за финансии го разгледа
истиот и во рамките на своите надлежности
укажува на следното:

Në lidhje me Draft raportin e Revizorit të
autorizuar shtetëror për revizionin e
suksesshmërisë (performancës) së kryer me
temë “Huamarrja e subjekteve të sektorit
publik, shkalla e shfrytëzimit të kredive dhe
huave dhe shpenzimet e paguara dhe të
krijuara”, ju njoftoj se Ministria e Financave
shqyrtoi këtë Propozim raport dhe në
kuadër të kompetencave të saj thekson si në
vijim:

Во текстот на Нацрт извештајот, во однос на
делот III. Ревизорски наоди, наодот наведен
во точка 2.9. која гласи „Министерството
иако континуирано давало негативно
мислење по однос на доставените
тримесечни извештаи за работењето на
претпријатието до Владата на РСМ -
работење со загуба, истото издало
согласност за задолжување на ЈП ЖРСМ
Инфраструктура.“, укажуваме дека
согласноста за задолжување која
Министерството за финансии ја дава на
носителите на јавен долг, се базира на

Në tekstin e Draft raportit, në lidhje me
pjesën III. Konstatimet e revizionit,
konstatimi i cekur në pikën 2.9. që thotë
“Ministria edhe pse në vazhdimësi ka dhënë
mendim negativ lidhur me raportet
tremujore të parashtruara për punën e
ndërmarrjes në Qeverinë e RMV-së - sa i
përket punës me humbje, me ç’rast ka dhënë
pëlqim për huamarrje të NP HRMV
Infrastruktura”, theksojmë se pëlqimi për
huamarrje që Ministria e Financave i jep
mbajtësve të borxhit publik bazohet në
vlerësimin e aftësisë paguese të mbajtësit të



проценката на кредитоспособноста на носителот на јавен долг во постапка утврдена со Законот за јавен долг и подзаконските акти, додека горенаведеното мислење се однесува на извешати кои Јавното претпријатие ги доставува до Владата на Република Северна Македонија, односно истите не се предмет на евалуација при оценка на кредитоспособноста.

Во текстот на Нацрт извештајот, во однос на делот V. Препораки, препораката под реден број 3 треба да се избрише од причина што системска правна рамка за процесот на управување со јавните инфраструктурни проекти од страна на Министерството за финансии ќе биде создадена со новиот Закон за буџети (член 20), кој се наоѓа во собраниска процедура.

Оттука, препораката за донесување на закон за управување со јавните инвестиции би довела до дуалност на правната рамка за регулирање на управувањето со јавните инвестиции.

Соодветноста на правната основа која ја дава новиот Закон за буџети е нотирана и во Извештајот од мисијата за техничка помош на ММФ - Зајакнување на институционалната поставеност за управување со јавните инвестиции, кој беше споделен со ревизорите на ДЗР.

Препораката под реден број 6 алинеја 3 во која е предвидена препорака за Министерството за финансии - Управата за имотно правни (МФ-УИПР) работи во смисла МФ-УИПР да пристапат кон усогласување на регулативата за експропријација имајќи ја во предвид добрата меѓународна пракса, барање и ургенции на субјектите од јавен сектор кои се во улога на инвеститори заради измена на

борxhit publik në procedurën e përcaktuar nga Ligji për borxhin publik dhe aktet nënligjore, ndërsa mendimi i mësipërm i referohet raporteve që Ndërmarrja Publike i parashtron Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut, respektivisht ato nuk i nënshtrohen evaluimit gjatë vlerësimit të aftësisë paguese.

Në tekstin e Draft raportit, në lidhje me pjesën V. Rekomandimet, rekomandimi numër 3 duhet të fshihet sepse me Ligjin e ri për buxhetet (neni 20) që është në procedurë parlamentare do të krijohet kornizë ligjore sistemike për procesin e menaxhimit të projekteve publike nga Ministria e Financave.

Prandaj, rekomandimi për miratimin e ligjit për menaxhimin e investimeve publike do të sillte dualitetin e kornizës ligjore për rregullimin e menaxhimit të investimeve publike.

Përshtatshmëria e bazës ligjore të parashikuar me Ligjin e ri për buxhetet vërehet edhe në Raportin e misionit të asistencës teknike të FMN - Përforcimi i strukturës institucionale për menaxhimin e investimeve publike, i cili u parashtrua tek revizorët e ESHR-së.

Rekomandimi me numrin rendor 6 alineja 3 ku parashihet rekomandimi për Ministrinë e Financave - Drejtoria për Çështje Pronësore Juridike (MF-DÇPJ) në aspekt që MF-DÇPJ-a të qaset drejt harmonizimit të rregullativës së ekspropriacionit duke marrë parasysh praktikën e duhur ndërkombëtare, kërkesës dhe përshejtimit të subjekteve në sektorin publik që janë në rolin e investitorëve për shkak të ndryshimit të Ligjit për ekspropriacion, theksojmë që në të ardhmen



Законот за експропријација, укажуваме дека во иднина откако ќе се извршат дополнителни анализи во делот на доставување на банкарски гаранции односно доказите што треба да се поднесат со предлогот за експропријација кога предлагачи на експропријацијата се јавни претпријатија, акционерски друштва и други институции основани од државата, МФ-УИПР ќе оцени дали има потреба од прифаќање или не на дадените Препораки. Ова дотолку повеќе што Законот за експропријација е во примена од 2012 година и досегашната имплементација на Законот за експропријација при спроведување на постапки за експропријација не покажа недоследности во доставување на доказ за обезбедени средства за надомест за експроприрани недвижности во делот на доставување на банкарски гаранции кога предлагачи на експропријацијата се јавни претпријатија, акционерски друштва и други институции основани од државата.

Во препораката содржана во точка 7, „МФ - Биро за јавни набавки“, да се избрише. Имено, Бирото за јавни набавки не располага со експертско знаење од областа, и истото може да помогне само со советодавно мислење во однос на примена на одредбите од Законот за јавни набавки.

Препораката под реден број 9 треба да се избрише од причина што не може да се дизајнираат критериуми за воедначен пристап при утврдување на процентот или висината на средствата за аванси за изведувачите бидејќи регулирањето на висината на авансите зависи од постапката за набавка, согласно правилата за набавки и типот на договорот што се склучува со изведувачот.

паци që të jenë kryer analiza shtesë në pjesën e parashtrimit të garancive bankare, respektivisht të dëshmimeve që duhet të parashtrohen me propozimin për ekspropriacion kur propozuesit e ekspropriacionit janë ndërmarrje publike, shoqëri aksionare apo institucione të tjera të themeluara nga shteti, atëherë MF-DÇPJ-a do të vlerësojë nëse ka nevojë të pranohen apo jo rekomandimet e parashtruara.

Kjo, sidomos për shkak se Ligji për ekspropriacion zbatohet nga viti 2012 dhe se gjatë implementimit të deritanishëm të Ligjit për ekspropriacion respektivisht gjatë zbatimit të procedurave të ekspropriacionit nuk janë paraqitur parregullësi në parashtrimin e dëshmisë për sigurimin e mjeteve për kompensim lidhur me patundshmëritë e ekspropriuara, në pjesën e parashtrimit të garancive bankare kur propozuesit e ekspropriacionit janë ndërmarrjet publike, shoqëritë aksionare apo institucionet e tjera të themeluara nga shtetit.

Në rekomandimin e përfshirë në pikën 7 pjesa „MF – Byroja e Prokurimeve Publike“ të fshihet. Byroja e Prokurimeve Publike nuk disponon njohuri ekspertesh të fushës përkatëse dhe mund të ndihmojë vetëm me mendime këshilluese në lidhje me zbatimin e dispozitave të Ligjit për prokurime publike.

Rekomandimi me numrin rendor 9 duhet të fshihet për shkak se nuk mund të krijohen kritetere për qasje të njësuar gjatë përcaktimit të përqindjes ose vlerës së mjeteve për avancet e realizuesve sepse rregullimi i vlerës së avanteve varet nga procedura e prokurimit, sipas rregullave për prokurim dhe llojit të marrëveshjes që lidhet me realizuesin.



Во Прилог бр.1 - Посебни закони за задолжување и закони за гаранција на РМ и РСМ кај странски заемодавачи:

- кај Законот под реден број 1 потребно е да се корегира бројот на Службен весник и наместо „98/18“ да се наведе „198/18“ и
- кај Законот под реден број 7 да се корегира името на проектот и наместо „одводнување“ да се наведе „одведување“.

Во табелите од Прилог бр.2, 5 и 6, кај Проектот Изградба на нова и реконструкција на постојната делница Бељаковце - Крива Паланка - источниот дел на железничката пруга Коридор 8 - фаза 2 да се корегира вкупната вредност на заемот во оригинална валута, т.е. наместо 142.300.000 евра да се наведе 145.000.000 евра.

Во табелата од Прилог бр.4 да се корегира износот во полето „Вредност на договор за заем во евра“ кај проектот Изградба на регионален клинички центар Штип, наместо 27.000.000 евра да се наведе 26.937.458 евра, односно да се усогласи овој износ со табелите во останатите прилози.

Со почит,

Нë Shtojcën nr.1 – Ligje të posaçme për huamarrje dhe ligje për garanci të RM-së dhe RMV-së të huadhënësit e huaj:

- Te ligji me numrin rendor 1 nevojitet të korrigojohet numri i Gazetës Zyrtare dhe në vend të “98/18” të shënohet “198/18” dhe
- Te ligji me numrin rendor 7 të korrigojohet emri i projektit dhe në vend të “kullimit” të shënohet “largimi”.

Në tabelat e Shtojcës nr.2, 5 dhe 6 te Projekti Ndërtimi i aksit të ri dhe rikonstruimi i akstit ekzistues Beljakovcë - Kriva Pallankë - pjesa lindore e linjës hekurudhore Korridori 8 - faza 2 të korrigojohet vlera e përgjithshme e huasë në valutën origjinale, kështu që në vend të 142.300.000 euro të shënohet 145.000.000 euro.

Në tabelën e Shtojcës nr.4 të korrigojohet vlera në pjesën “Vlera e marrëveshjes së huasë në euro” te projektit Ndërtimi i qendrës rajonale të klinikave në Shtip, në vend të 27.000.000 euro të shënohet 26.937.458 euro, respektivisht kjo vlerë të harmonizohet me tabelat e shtojcave të tjera.

Me respekt,



МИНИСТЕР/MINISTËR

Dr. Fatmir Besimi

Изработил/Përgatiti: м-р Ленче Божиновска / Драгана Филиповска
Ана Нилевска / Рената Давиткова Панчева
Согласен/Pajtohet: Кристина Павловска / Сања Манасијевиќ Манчева
Одобрил/Miratoi: Дејан Николовски / Сузана Пенева
Согласен/Pajtohet: д-р Јелена Таст



Бр/№. 05-5004/2
Скопје/Shkup _____ година/viti
16-06-2022

ДО
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ул.Павел Шатев бр.2
Палата „Емануел Чучков” Скопје

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

Примено Pranuar më:	17.06.2022		
Орг. Едини. Nj. org.	Број: №	Прилог Shtojcë:	Вредност Vlera
	38-978/13		

Предмет: Забелешки на Нацрт извештај

Почитувани,

Во рок од 30 дена од приемот на Нацрт извештајот, Јавното претпријатие за државни патишта доставува забелешки на Нацрт извештајот во глава III РЕВИЗОРСКИ НАОДИ и тоа:

- Во точка 2 Услови за имплементација на проекти кои се финансираат со средства од задолжување, потточка 2.4 за Автопатот А2 Кичево – Охрид точно е дека се одобрени проекти за инфраструктура и издадени се одобренија за градење за пет (5) делници. Инвеститорот - Јавното претпријатие за државни патишта врз основа на потпишаниот Анекс бр.2 кон Договорот за изградба на автопат, делница Кичево – Охрид заведен со бр.08-9012/1 од 12.11.2013 година, каде во точка 3 од Анексот е предвидено дека “ Инвеститорот и Изведувачот се согласни преостанатите парични средства од основниот Договор во висина од приближно 205.928.220,73 евра да се пренаменат и да се искористат за изведување на работи по неопходен редослед во процесот на изведување на работи и оформување на функционални целини по должина на трасата “ отпочна со постапка за јавна набавка и реализација на Договорот за докоплетирање на проектна документација за автопат Кичево –





Охрид. Договорот за докомплетирање на проектна документација за автопат Кичево – Охрид беше концепиран за изработка на 64 инфраструктурни проекти за ублажување на наклонот на косините и друга потребна документација за реализација на проектот. Инвеститорот водејќи се од потпишаниот Анекс бр. 2 за изведување на работи по неопходен редослед во процесот на изведување на работи и оформување на функционални целини по должина на трасата изработи 64 инфраструктурни проекти за ублажување на наклонот на косините со цел побргу да се овозможи фронт за градежни работи на косините на Изведувачот како не би се соочиле со исплата на големи финасиски средства по однос на оштетни побарувања нотирани од страна на Изведувачот. Исто така Јавното претпријатие за државни патишта се согласува дека постапката на споро одобрување на проектите за инфраструктура не зависи само од МТВ, бидејќи за нивно одобрување потребни се мислења и согласности од релевантни надлежни институции.

- *Во точка 3, во делот Изградба на патна делница Кичево-Охрид (57км), забелешката се однесува на констатацијата дека градењето на Автопат во должина од 57км е по застарени проекти кои не ја отсликуваат реалната состојба на терен, кои не се изработени од проектант со меѓународно искуство, отсуство на контрола и надзор во фазата на проектирање и непостоење на мониторинг и надзор на имплементација на проектот имаат за ефект пролонгирање на рокот за завршување на проектот од првичниот рок на 04.05.2018 година,....*

Имено, градењето на Автопат во должина од 57км започнало со основни проекти со постар датум на изработка кои се изработени од компании кои поседуваат соодветни лиценци и на истите е извршена техничка контрола и има завршен извештај за ревизија од страна на овластен ревидент...., воедно од самиот почеток на изградбата на терен е ангажирано правно лице за вршење надзор кое секојдневно со целиот надзорен тим е присутен на терен и ги извршува услугите кои му се делегирани со самиот Договор за надзор и согласно Законот за градење.





- Во точка 3, потточка 3.1.2.1 Изградба на експресен пат *Фариш-Дреново*, по однос на констатацијата дека не е формиран ДАБ, веќе укажавме дека не е формиран ДАБ од истата причина наведена како и за другите проекти односно преголеми трошоци кои би го оптовариле проектот. Изведувачот исто така не побарал формирање на ДАБ, а одлуките на ДАБ не мора да бидат прифатени и не се задолжителни, така што во секој случај последна фаза е арбитража. Мора да се има во предвид дека од страна на изведувачот немало никаква најава за раскинување на договорот, туку напротив до денот на раскинување на договорот водел преговори за негово отстапување на друг изведувач и покажал волја за успешно реализирање на овој проект.

ЈПДП ги има активирани банкарските гаранции во време на нивна важност, а ризикот постоел поради правила на МФИ и ИСС според кои во банкарските гаранции стои дека по однос на истите надлежни се судовите во земјата чија банка ја издала банкарската гаранција и на тој начин изведувачот повел постапка пред суд во Шпанија и издејствувал времена мерка во постапка без сослушување на ЈПДП. После ангажирање на адвокати кои го застапуваат ЈПДП во постапката, оваа временна мерка е укината, но изведувачот иницирал нова постапка за запирање на исплатата.

Во врска со пресудата донесена во арбитражната постапка Трибуналот не ги прифатил побарувања на изведувачот во износ од 4.583.147 еур по однос на 20 клејмови, исплата на извршени работи од ИПЦ8, ИПС 19 и ИПС20 како и задржани 10% средства од извршени работи. Во меѓувреме Трибуналот го одби барањето на изведувачот за корекција на пресудата и ја потврди истата така што изведувачот има обврска да му исплати на ЈПДП 5.539.501,70 ЕУР.

По однос на наведените трошоците во врска со арбитражната постапка појаснуваме дека се нужни и неопходни при водење на арбитражна постапка и тоа се трошоци за арбитри, за адвокатски услуги, меѓународни експерти, трошоци за арбитражниот суд и други услуги и трошоци за арбитража.





Во точка 3, потточка 3.1.2.5 Пакет ЕБОР 2-Рехабилитација на 4 патни правци, забелешката се однесува во делот од Извештајот за делницата Петровец – Катланово, каде стои дека изведувачот доцнел со прогрес од 14% на извршени работи на 31.07.2021 година, а треба да стои 12%.

Во точка 3, потточка 3.1.2.6 Пакет ЕБОР 3-Рехабилитација на 2 патни делници, забелешката се однесува на констатацијата дека е пробиен датумот на завршување на проектите Лот 1, „Узем-Тораница, како и Лот 2 „Македонска Каменица–Саса. За наведените проекти Изведувачот на работите беше воведен во работа на 20.08.2020 година, а согласно договорните услови времето на реализација на договорот започнува со воведување во работа и истите се завршени во предвидениот рок односно нема пробивање на роковите.

Во точка 3, потточка 3.1.3 Изградба на експресен пат Штип Радовиш -заем кај ЕБОР 64 милиони евра, забелешката се однесува на делот од текстот за изградбата на Под делница 1: Софилари – Бучим од км 5+060 до км 28+560 каде стои дека “Првичниот рок за завршување на проектот е 24.04.2021 година, но поради непредвидени работи е коригиран рокот во време на реализација на проектот до февруари 2022 година.“, а всушност треба да стои дека делницата е завршена пред првичниот рок за завршување на проектот 24.04.2021 година.

Во точка 3, потточка 3.1.4 Изградба на експресен пат А2 на делница Ранковце – Крива Паланка со заем кај Светска Банка на износ 73 милиони евра од страна на ревизијата се укажува дека е потребно активно управување и мониторинг на проектот со сите ризици во проектниот циклус. Од страна на Јавното претпријатие за државни патишта формиран е Тим за управување со проектот (ТУП) во рамки на договорот за заем за финансирање на „Проект за надградба и развој на патиштата во Република Северна Македонија“ кој што има за цел координирање, управување, мониторирање и евалуација на сите аспекти за успешно спроведување на проектот.





Во Прилог бр.6 Преглед на трошоци по Договори за заем за ревидирани проекти, кај Проект за финансирање на патна делница Крива Паланка – Деве Баир договор за заем , стои договор за заем со датум 20.01.2020 година , а всушност договорот за заем е од 20.09.2018 година.

Со почит,

Скопје 16.6.2022 година

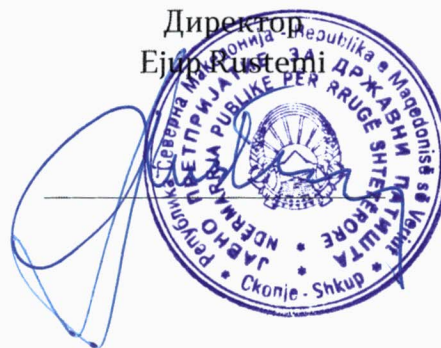
Изработиле:Игор Митренцев

Сузана Атанасова

Arsim Qoku

Татјана Миновска

Директор
Ејир Системи



**Одговор
на забелешки/коментари/известувања на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор**

Добиени се забелешки на Нацрт извештајот од ревизијата на успешност на тема “Задолжување на субјекти од јавниот сектор, степен на искористеност на кредити и заеми и платени и створени трошоци” и тоа:

- од страна на раководното лице на ЈП ЖРСМ Инфраструктура, Д-р Хари Локвенец, директор на ден 09.06.2022 година доставен е Одговор на Нацрт извештај број 0508 – 2283/2, заведени во Државен завод за ревизија под број 38-978/9 на 17.06.2022 година ;
- од страна на одговорното лице на Министерство за транспорт и врски, г-дин Благој Бочварски, министер, на ден 13.06.2022 година доставен е Приговор на Нацрт извештај број 02-3326/2 од 13.06.2022 година, заведени во Државен завод за ревизија под број 38-978/10 на 17.06.2022 година ;
- од страна на лице ангажирано во проектна единица на Министерство за здравство за имплементација на Проектот за реконструкција и доградба на објектите на ЈЗУ во РСМ и изградба на нов клинички во Штип и Скопје, г-ѓа Марија Николовска, специјалистот за финансии, по електронски пат на ден 06.06.2022 година доставени се Забелешки на Нацрт извештај, заведени во Државен завод за ревизија под број 38-978/11 на 17.06.2022 година;
- од страна на одговорното лице на Министерство за финансии, Д-р Фатмир Бесими, министер, на ден 16.06.2022 година добиени се забелешки по Нацрт извештај број 15-5515/1 од 16.06.2022 година, заведени во Државен завод за ревизија под број 38-978/12 од 17.06.2022 година и
- од страна на раководното лице на ЈП за државни патишта, г-дин Ејуп Рустеми, директор на ден 16.06.2022 година добиени се Забелешки на Нацрт извештајот бр.05-5004/2 од 16.06.2022 година, заведени во Државен завод за ревизија под број 38-978/13 од 17.06.2022 година.

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

Од страна на ЈП ЖРСМ Инфраструктура доставен е одговор на Нацрт извештајот со кој известуваат дека **немаат забелешки** на Нацрт извештајот од ревизијата на успешност на тема “Задолжување на субјекти од јавниот сектор, степен на искористеност на кредити и заеми и платени и створени трошоци”.

Одговор на забелешки добиени од Министерство за транспорт и врски

1. Забелешката на констатираната состојба во **резимето и во точката 3.2. која се однесува на комплексните правила на ЕБОР за Реализација на проекти од железничка инфраструктура** за формулацијата комплексни правила на ЕБОР, **не се прифаќа**, од причина што според извршената ревизија комплексноста на ЕБОР правилата произлегува од сложеноста на самата регулатива, неусогласеност на истите со домашната регулатива, потребата од ангажирање

на експерти и спорови предизвикани од овие правила, застој на проектите во железничка инфраструктура поради неисполнување на условите определени во договорите за заем.

2. Забелешката на констатираната состојба **во точката 1.2. во областа Планирање и мониторинг за јавни инвестиции** која се однесува на разграничување во насока на финансиски средства за изборот на проектант, а поврзано и со препораката број 7 од Нацрт извештајот, **не се прифаќа**, поради тоа што ревизијата има дадена констатација во однос правната рамка за избор на проектант во услови на отсуство на казни одредби во регулативата за проектна документација која не ја отсликува состојбата на терен, а која служи како основа за градење и за изработка на технички спецификации за избор на изведувач. Во состојбата во точка 1.2. исто така укажавме дека во ревизорската област број 3 која се однесува на **Реализација и трошоци на проекти кои се финансираат со задолжување од областа на патната и железничката инфраструктура и други стратешки проекти**, за проектите кои се ревидирани има значајни отстапувања на градбата со првичниот проект по кој е добиено одобрение за градба, а оваа состојба влијае на реализација на проектите.
3. Забелешката на констатираната состојба во последниот пасус во **точката 2.2.** Дефинирани услови од странскиот работодавач за реализација на проектите, која се однесува на барање на преформулација на пасусот за „отсуството на принципите на доброто проектно управување, систем за мониторинг и надзор од надлежни институции во процесот на управувањето со јавните инвестиции има за ефект на ефикасно користење на средствата кои се користат за финансирање на капиталните проекти, висок ризик од ненаменско и незаконско користење на средства и зголемување на цената на проектите и дополнителни трошоци на задолжувањето“, **не се прифаќа**, од причина што истиот претставува кратко изнесување на најважните констатации и фактори од констатираната состојба елаборирана во посебни алинеи во точка 2.2, како и ефектот од истите при реализацијата на проектите.
4. Забелешката на констатираната состојба во **точката 2.4 Регулатива која во целост не поддржува ефикасна имплементација на проекти за кои се склучени договори со изведувачи по FIDIC правила** која се однесува на корекција во текстот од Закон за просторно и урбанистичко планирање¹, во Закон за урбанистичко планирање², **не се прифаќа** поради тоа што ревизијата го имаше во предвид и овој закон додека ја вршеше ревизијата. Новиот Закон за урбанистичко планирање започнал со примена од 17.06.2020 година, но за започнатите линиски инфраструктурни проекти кои ги анализиравме со ревизијата согласно член 96 точка 2³ од законот се применува стариот закон,

¹ Закон за просторно и урбанистичко планирање (Сл. Весник на РСМ број 199/14, 44/15..168/18)

² Закон за урбанистичко планирање (Сл. Весник на РСМ број 32/2020)

³ Проектите за инфраструктура донесени согласно одредбите на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Сл. весник на РМ“ број 199/14, 44/15, 193/15, 31/16, 163/16, 90/17, 64/18 и 168/18), во случаите кога не се целосно реализирани линиските инфраструктурни објекти утврдени со Законот за градење,

односно Законот за просторно и урбанистичко планирање.

5. Забелешката на констатираната состојба во пасусот во **точката 2.7. која се однесува на Националната програма за железничка инфраструктура** за обелоденување на камати и можни импликации од не искористување на грант средства, **не се прифаќа**, од причина што ревизијата смета дека во насока на транспарентност и отчетност не само Владата на РСМ, туку и Собранието на РСМ, преку оваа програма, е потребно да биде информирано за состојбите и можните ризици од финансиските последици од застојот во реализацијата на проектите од железничка инфраструктура во однос на дополнителните трошоци по договорите за заем, како и ризици од губење на грант средства.
6. Забелешката на констатираната состојба во **точката 2.10** која се однесува на формулацијата за неусогласеност на ставовите во однос на плаќањето на времени ситуации, **не се прифаќа**, од причина што ревизијата располага со документација која потврдува постоење на неусогласени ставови на субјектите при што не се почитувани обврски од Договорот за градба, односно времените ситуации не се платени во рок од 56 дена согласно условите по FIDIC. Во насока на потврдување на забелешката од страна на субјектот не е доставена поткрепувачка документација.
7. Забелешката на констатираната состојба во **точката 2.11** во која има обелоденети состојби за поднесените и одобрените варијации од изведувачите за проекти од железничка инфраструктура Коридор VIII и X, а се однесува на укажување од субјектот за разгледување на точка 21 од документот „Одлука на одборот за разрешување на спорови (DAB)”, **не се прифаќа**, поради тоа што споменатата одлука е детално објаснета во точка 3.2.2 за Коридор VIII – прва делница (Куманово – Бељаковце). Во истата точка е наведено дека поради незадоволство на двете страни од Одлуката на DAB пристапиле кон постапка за взаемно преговарање. Процесот на преговарање е во тек.
8. Забелешката на констатираната состојба во **точката 3.2.3. за Изградба на нова и реконструкција на постојна делница Бељаковце – Крива Паланка, Коридор VIII –Фаза 2** која се однесува на активностите за потпишување на договорот за грант и во однос на активностите за избор на изведувач, **претставува известување** со кое министерството информира дека на 23.05.2022 година, ЕБОР ги доставила финално усогласени текстови на документите за договорот за грант и договорот за обештетување. Исто така, министерството информира дека на 26.04.2022 година, ЕБОР дала мислење дека “нема забелешка” на Извештајот за избор на изведувачи кое соодветно е обелоденето во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.
9. Забелешката на констатираната состојба во **точката 3.2.3. за Изградба на нова**

како и за инфраструктурни објекти составени од повеќе делови од кои најмалку еден дел претставува линиска инфраструктура, измените и дополнувањата на проектите за инфраструктура ќе се изработуваат согласно со истиот закон.

и реконструкција на постојна делница Бељаковце – Крива Паланка, Коридор VIII –Фаза 2 која се однесува на активностите на МФ, **претставува известување** дека Министерството за финансии на 06.02.2022 доставило до ЕБОР - Барање за амандман на Договорот за заем од 05.12.2014 година, согласно Извадок од Нацрт записник од 45 – седница на Владата на РСМ одржана на 17.05.2022 година. По наведеното известување до ревизијата не е доставена дополнителна прилог документација.

10. Забелешката на констатираната состојба во **точката 4.2.** за техничка корекција на одобрение за градба во одобрение за употреба за Проектот за изградба на инфраструктурен проект “Нова автопатска делница Демир – Капија Смоквица како дел од Паневропскиот Коридор X”, **не се прифаќа**, поради тоа што состојбата не соодветствува со Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.
11. Забелешките на констатираната состојба во **точката 4.3. за Проектот – Изградба на делница Крива Паланка – Граница со Р. Бугарија, Коридор VIII –Фаза 3** која се однесува на неизвесност во динамика на имплементација на проектот поради неподготвеност на проектот за реализација и во услови на застој на фаза 1 и 2 се следните:
 - Забелешката на констатираната состојба за називот на проектот **не се прифаќа**, поради тоа што називот во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор е како што предлагате во забелешките, односно “Изградба на делница Крива Паланка – Граница со Р. Бугарија, Коридор VIII – Фаза 3”.
 - Забелешката на констатираната состојба за вредноста на проектот, **не се прифаќа** од причина што констатацијата од 345 милиони евра се однесува на првична проценета вредност на **заем**, а не вредност на проект од 402 милиони евра како што е наведено во забелешката од страна на субјектот. Сите овие податоци ревизијата ги имаше во предвид при вршење на ревизијата.
 - Забелешката на констатираната состојба во однос на термиолошка корекција на “Договор за грант” во “Финансиска спогодба помеѓу Владата и Европската комисија”, **се прифаќа**, и е соодветно имплементирана во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.
 - Забелешката на констатираната состојба во однос на образложението за причината за пролонгирање на потпишување на договорот за грант, **не се прифаќа**, од причина што ваква констатација нема во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.
 - Забелешката на констатираната состојба во однос на ангажирањето на Консултантот, **делумно се прифаќа**, и се врши прецизирање на текстот во Конечниот извештај на овластениот ревизор со дополнување дека консултантот е ангажиран преку инструментот CONNECTA⁴ финансиран

⁴ Техничка помош за поврзување на Западен Балкан

- од ЕУ.
 - Забелешката на констатираната состојба во однос на формулацијата за тендерската документација за договорот за градба фаза 3, **не се прифаќа**, од причина што во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор е наведена предложената формулација. Имено после одржување на завршниот состанок со субјектите предмет на ревизија е инкорпорирана оваа констатација.
 - Забелешката на констатираната состојба во однос на статусот на договор за грант **не се прифаќа** од причина што не е доставен доказ за потпишан договор за грант од страна на МТВ, МФ, како и од ЈП ЖРСМ Инфраструктура како директен корисник на грант средствата, односно до ревизијата не е доставена документација за статус на потпишан договор за грант.
 - Забелешката на констатираната состојба во **точката 4.3.** во однос на временската рамка за Консултантот ангажиран преку инструментот CONNECTA финансиран од ЕУ, **не се прифаќа**, од причина што ваква констатација нема во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.
12. Забелешката на констатираната состојба во **точката 4.4. за изградбата на железничка линија, западен дел на Коридор VIII, Кичево – Лин** која се однесува на неизвесност во имплементација на проектот **не се прифаќаат** за што го даваме следното образложение:
- забелешката која се однесува на корекција на износот во табелата од 7.000.000 со 7.752.425, **не се прифаќа**, поради тоа што износот во Нацрт извештајот е како што предлагате, односно 7.752.452.
 - забелешката на констатираната состојба која се однесува на измена на реченица за изработка на кратко резиме, **не се прифаќа**, од причина што во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор е наведена предложената формулацијата.
13. Забелешката за препораката **број 7** која се однесува на дизајнираат конкретни насоки и јасни правила за критериуми за избор на проектант, изведувачи и надзор, **не се прифаќа**, од причина што не одговараат со препораките во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.
14. Забелешката за препораката **број 8** која се однесува на Владата на РСМ да овозможи соодветна асистенција на субјектите од јавен сектор заради наплата на банкарските гаранции и намалување на дополнителни трошоци, **не се прифаќа**, од причина што не одговараат со препораките во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.
15. Забелешката за препораката **број 9** која се однесува на дизајнирање на критериуми за воедначен пристап при утврдување на процентот или висината на средствата за аванси за изведувачите, **не се прифаќа**, од причина што не одговараат со препораките во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

16. Забелешката како **Генерален коментар** за проектите финансиран од ИПА за кои надлежност има Ревизорското тело за ИПА фондови **претставува известување** кое ревизијата го имаше во предвид при вршење на оваа ревизија на успешност.

Одговор на Забелешки добиени од Министерство за здравство, проектна единица на Министерство за здравство за имплементација на Проектот за реконструкција и доградба на објектите на ЈЗУ во РСМ и изградба на нов клинички во Штип и Скопје

1. Забелешката за износот кој ревизијата го цитираше од дописот на банката за износот за изградба и надзор финансирани со средства од заемот во констатираната состојба во **точка 3.3.1 за изградба на Регионален клинички центар Штип, се прифаќа**, поради доставеното образложение и прилог документација за не соодветна интерпретација на мониторинг табелите за следење на прогресот на проектот од страна на Банката при Советот на Европа поради тоа што во предвид е земено и буџетското кофинансирање на проектот. Во текстот на Конечниот извештај на овластениот државен ревизор извршена е исправка и износот 9,7 милиони евра за изградба и 0,5 милиони евра за надзор е заменет со износот од 9 милиони евра за изградба и надзор.

Одговор на забелешки добиени од Министерство за финансии

1. Забелешката на констатираната состојба во **точката 2.9.** која се однесува на негативното мислење за работењето со загуба на ЈП ЖРСМ Инфраструктура и дадената согласност за задолжување, **претставува известување** од Министерството за финансии за регулативата која го уредува задолжувањето која ревизијата ја имаше во предвид при вршење на ревизијата, при што ревизијата со оваа состојба укажува на можноста за задолжување на претпријатијата кои не се кредитоспособни за стратешки проекти на државата.
2. Забелешката за **препораката број 3**, која се однесува на донесување и воспоставување на системска правна рамка со која се бара да се избрише препораката, **делумно се прифаќа**, во насока да се избрише формулацијата “на пример закон за јавни инвестиции”. Во текот на вршењето на ревизијата ги имавме во предвид препораките од ПИМА проценката, активностите од Планот за забрзан економски раст, одредбите од предлог Законот за буџети, но препораката е во насока на донесување и воспоставување на системска правна рамка со цел избегнување на фрагментиран пристап за јавни инвестиции. Во текстот на Конечниот извештај на овластениот државен ревизор соодветно е извршена исправката.
3. Забелешката за **препораката број 6, алинеја 3**, која се однесува на МФ Управа за имотно – правни работи за усогласување на регулативата за експропријација имајќи ја во предвид добра меѓународна пракса, барање и ургенции на субјектите од јавен сектор кои се во улога на инвеститори заради измена на Законот за експропријација, **претставува известување** од страна на министерството дека

ќе оцени во иднина дали има потреба од прифаќање или не на дадената препорака со укажување дека Законот за експропријација е со примена од 2012 година и не покажал недоследности. Со ревизијата се уверивме дека постојат управни постапки поради необезбедени банкарски гаранции од јавните претпријатија кои што ја забавуваат постапката за експропријација.

- 4 Забелешката за **препораката број 7**, која се однесува на надлежноста на Бирото за јавни набавки само во однос на Законот за јавни набавки, **се прифаќа** и во препораката број 7 од Конечниот извештај на овластениот државен ревизор е изоставено „МФ- Биро за јавни набавки“.
- 5 Забелешката за **препораката број 9**, која се однесува на дизајнирање на критериуми за висината на авансот на изведувачот, **претставува известување** во однос на висината на авансот за изведувачите кој се утврдува поединечно во секоја тендерска постапка, состојба која ревизијата ја имаше во предвид при вршење на ревизијата. Потребата за дизајнирање на критериуми е поради тоа што висината на авансот има влијание на создадените трошоци по договорот за заем, а за дадениот аванс постои ризик од наплата во странски банки констатирано со ревизијата при реализација на дел од стратешките проекти.
- 6 Забелешката за корекција на податоците во Прилог 1,2,4,5 и 6, **се прифаќаат** поради технички грешки. Корекциите соодветно се спроведени во Прилозите кон Конечниот извештај од овластениот државен ревизор.

Одговор на забелешки добиени од страна на ЈП за државни патишта

1. Забелешката на констатираната состојба во **точката 2.4**. Регулатива која во целост не поддржува ефикасна имплементација на проекти за кои се склучени договори со изведувачи по FIDIC правила што се однесува на активности за донесување на проектна документација за автопатот Кичево Охрид, **претставува известување** од страна на ЈП за државни патишта за причините за шеесет и четири (64) инфраструктурни проекти, наспроти пет (5) како што е укажано од Министерството за транспорт и врски, согласно добиените одобренија за градба. Дадено е образложение дека врз основа на точка 3 од анекс бр.2 по договорот за изградба на автопат Кичево Охрид склучен е договор за докомплетирање на проектната документација за автопатот Кичево Охрид. Договорот бил конципиран за изработка на шеесет и четири (64) инфраструктурни проекти за ублажување на наклонот на косините и друга проектна документација со цел побрзо започнување со работа и за да се спречат дополнителни оштетени побарувања, што ревизијата го имаше предвид при констатирање на утврдената состојба.
2. Забелешката на констатираната состојба во **точката 3.1.1**. за изградбата на патна делница Кичево Охрид (57 км) во однос на преформулација на констатираната состојба во однос на застарените проекти и мониторинг и надзор над имплементација на проектот, **не се прифаќа**, од причина што констатацијата

претставува кратко изнесување на најважните констатации и ефектите од истите елаборирани во точката 3.1.1. Даденото образложение за проекти со постар датум по кои се добиени одобренија за градба, како и за ангажирање на надзор во постапка согласно Законот за градење за што има договор за надзор, ревизијата ги имаше во предвид при вршењето на ревизијата и не е предмет на оваа констатација дека не се почитува Законот за градење.

3. Забелешката за констатираната состојба **во точка 3.1.2.1.** Изградба на експресен пат Фариш – Дреново која се однесува на текот на постапката пред меѓународна арбитража, **претставува известување** за активностите на постапката пред меѓународната арбитража која е детално образложена во нацрт извештајот, Информациите кои се презентирани во забелешките ревизијата ги имаше во предвид при утврдување на констатираните состојби.
4. Забелешката на констатираната состојба **во точка 3.1.2.5.** Пакет ЕБОР 2 – Рехабилитација на 4 патни делници која се однесува на процентот на реализација на ЛОТ 1 Катланово Петровец, **се прифаќа**, поради настаната техничка грешка и соодветно е извршена исправка на процентот од 14% на 12% во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.
5. Забелешката на констатираната состојба **во точка 3.1.2.6.** Пакет ЕБОР 3 – Рехабилитација на две патни делници во однос на завршување на работите во предвидениот рок, **се прифаќа**, и извршено е прилагодување на текстот во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.
6. Забелешката на констатираната состојба **во точка 3.1.3.** Изградба на експресен пат Штип Радовиш во однос на прецизирање на рокот на завршување на работите за Фаза 1 април 2021, **се прифаќа**, и соодветно е коригирано во текстот на Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.
7. Забелешката на констатираната состојба **во точка 3.1.4** Изградба на експресен пат А2 на делница Ранковце – Крива Паланка, **претставува известување** за преземени мерки од страна на ЈП за државни патишта односно дека е формиран Тим за управување со проектот кој што има за цел координирање, управување, мониторирање и евалуација на сите аспекти за успешно спроведување на проектот, но за преземените мерки до ревизијата не е доставена дополнителна поткрепувачка документација.
8. Забелешката за корекција на датумот на заемот во Прилог 6, **се прифаќа** и соодветно е извршена исправка во Прилозите кон Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.