ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ТЕМА

„РАЗВОЈОТ И РАБОТЕЊЕТО НА ТЕХНОЛОШКИТЕ ИНДУСТРИСКИ РАЗВОЈНИ ЗОНИ“

04 2022 00 16

Скопје, септември 2022 година

С О Д Р Ж И Н А

Список на кратенки 4

Поимник на термини 5

Резиме 7

1. Вовед 11

2. Цели, заснованост, опфат и период на вршење на ревизијата 13

3. Осврт на ревизијата од претходната година – спроведување на препораките 16

4. Наоди 16

4.1. Правна и стратешка рамка 17

4.1.1. Законска регулатива 17

4.1.2. Стратешка рамка 20

4.1.3. Програмски и плански документи 21

4.2. Развој и работење на зоните 22

4.2.1. Управен одбор на Дирекцијата 22

4.2.2. Ангажирање на лица по договор за дело 23

4.2.3. Начин и постапка за доделување на државна помош 25

4.2.4. Забавена динамика на градежните активности 29

4.2.5. Инвестирање во ТИРЗ од страна на Дирекцијата 30

4.2.6. Обврски од минати години и судски постапки 32

4.2.7. ТИРЗ со ЈПП Тетово 34

4.2.8. ТИРЗ Ранковце 36

4.2.9. Резултати и ефекти од работењето на Корисниците на ТИРЗ 38

4.2.9.1. Увоз, извоз и обем на производство 38

4.2.9.2. Вработени кај корисниците на ТИРЗ 40

4.3. Надзор и информирање 42

4.3.1. Надзор 42

4.3.2. Внатрешна ревизија 43

4.3.3. Царински надзор 44

4.3.4. Извештаи за работењето на зоните од Дирекцијата 45

4.3.5. Годишни извештаи од работењето од корисниците во ТИРЗ 46

4.3.6. Финансиски извештаи 47

5. Заклучок 49

6. Препораки 50

Прилог бр.1 – Преглед на ТИРЗ, нивно основање, функционалност и број на корисници во ТИРЗ

Прилог бр.2 – Преглед на измени и дополнувања на Законот за технолошки индустриски развојни зони

Прилог бр.3 – Преглед на членови од Законот за ТИРЗ по кои не се донесени подзаконски акти

Прилог бр.4 – Преглед на стратешки приоритети на Владата на РСМ во периодот од 2017-2022 година

Прилог бр.5 – Преглед на корисници по ТИРЗ

Прилог бр.6 –Увоз, извоз и обем на производство по ТИРЗ во периодот од 2019 до 2021 година

Прилог бр.7 – Забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор

Прилог бр.8 – Одговор на забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор

Список на кратенки

АСИПИ	Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот
Дирекција	Дирекција за технолошки индустриски развојни зони
ДУПД	Државно урбанистичко планска документација
ЕВР	Единица за внатрешна ревизија
ЕЛС	Единици на локална самоуправа
Закон за КДП	Закон за контрола на државната помош
Закон за ТИРЗ	Закон за технолошки индустриски развојни зони
ЗИЗЗ	Закон за индустриски - зелени зони
ЗЈВФК	Закон за јавна внатрешна финансиска контрола
ЗФПИ	Закон за финансиска поддршка на инвестиции
ЗКЈПП	Закон за концесии и јавно приватно партнерство
ИЗ/ ИЗЗ	Индустриски зони/Индустриски зелени зони
ЈПДП	Јавно претпријатие за државни патишта
ЈПП	Јавно приватно партнерство
КЗК	Комисија за заштита на конкуренцијата
КЈПП	Концесии и јавно приватно партнерство
МВР	Министерство за внатрешни работи
МЕ	Министерство за економија
МЗШВ	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
МТВ	Министерство за транспорт и врски
МФ	Министерство за финансии
НБРСМ	Народна банка на Република Северна Македонија
ОИТ	Оправдани инвестициски трошоци
РСМ/РМ	Република Северна Македонија/ Република Македонија
ССС	Средна стручна спрема
ТИРЗ	Технолошки индустриски развојни зони
УЈП	Управа за јавни приходи
УО	Управен одбор
ЦР	Централен регистар на РСМ
BERIS	Business Environment Reform Institutional Strengthening - Реформа на деловното опкружување и институционално зајакнување

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

Поимник на термини

Технолошка индустриска развојна зона	е дел од територијата на РСМ како дел од царинско подрачје, одвоен од останатиот дел од царинското подрачје, посебно ограден и означен простор што претставува функционална целина и во кој важат царинските и даночните погодности утврдени со овој и друг закон (член 4 од Законот за ТИРЗ)
Државна помош	е секоја помош доделена од давателот на државната помош, во секој облик, со која се создаваат поволности за определени претпријатија, производство на одредени стоки или давање на одредени услуги (член 4 од Законот за ТИРЗ)
Корисник на ТИРЗ	секое домашно или странско физичко или правно лице, кое е регистрирано за вршење на дејност согласно со Законот за трговските друштва и кое заради користење на технолошката индустриска развојна зона склучило договор за вршење дејност со основачот на технолошката индустриска развојна зона и му е издадено решение за започнување со работа (член 4 од Законот за ТИРЗ)
Основач на технолошка индустриска развојна зона	е Владата на РСМ или домашно или странско правно лице. Основач на технолошка индустриска развојна зона може да биде правно лице кое дејноста на основач ја врши согласно со договорите за јавно приватно партнерство (член 4 од Законот за ТИРЗ)
Регионална помош	е помош која е во согласност со целите на регионалната политика на РСМ и со која се поддржуваат продуктивни почетни инвестиции или отворање на работни места, поврзани со инвестициите (член 4 од Законот за КДП)
Интензитет на помошта	е износ на помошта, изразен во процент на оправдани инвестициски трошоци или во процент на пресметаните трошоци за плати за сите работни места создадени со инвестицискиот проект (член 4 од Законот за ТИРЗ)
Шема на помош	е секој правен акт врз основа на кој, без дополнително одобрување од КЗК, може да се додели помош на корисници на државна помош кои не се однапред определени во шемата или секој правен акт врз основа на кој помош која не е поврзана со точно определен проект може да му се додели на едно или повеќе претпријатија за неопределен временски период и или/во неопределен износ (член 4 од Законот за КДП)
Индивидуална помош	е државна помош која не е доделена врз основа на шема на помош или државна помош доделена врз основа на шема на помош, а со обврска за дополнително одобрување од страна на КЗК (член 4 Закон за КДП)

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

Хоризонтална помош	е помош која се доделува за истражување и развој, заштита на животната средина, вработување, обука, услуги од општ економски интерес и активностите на малите и средни претпријатија, доделена во кој било облик, вклучувајќи го и обликот на ризичен капитал, чија цел е решавање на проблемите во сите индустриски гранки, односно региони (член 4 од Законот за КДП)
Ергономија	е наука што се занимава со проучување на интеракцијата меѓу луѓето и машините, односно се занимава со дизајн на производи и уреди коишто треба да бидат најдобро прилагодени на човечкото тело
Оправдани инвестициски трошоци	се трошоци за вложувања во материјални и нематеријални средства за потребите на инвестицискиот проект (член 4 од Закон за ФПИ)
Индустриски зони	е дел од територијата на РСМ во сопственост на РСМ, посебно ограден и означен простор што претставува функционална целина во која се вршат дејности под услови пропишани со овој закон и друг закон (член 3 од Законот за ИЗЗ)
Јавно приватно партнерство	значи форма на договорно регулирана, долгорочна соработка меѓу јавниот партнер и приватниот партнер (член 5 од Законот за КЈПП)

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

Број:20-129/12
Дата: 10.10.2022 год.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на усогласеност на тема „Развојот и работењето на технолошките индустриски развојни зони“, кај Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони, за период од 2015 до 2021 година. Оваа ревизија на усогласеност е спроведена како пилот ревизија во рамките на Твининг проектот[1] МК 18 IPA FI 03 20 насловен како “Подобрување на надворешната ревизија и парламентарниот надзор".

Со опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување техники и методологија од страна на ревизијата, добивме разумно уверување да го изразиме следниот заклучок:
Преземените активности на Дирекцијата за привлекување на странски инвестиции имаат позитивното влијание врз бруто домашниот производ и намалување на невработеноста во РСМ. Неоспорувајќи ја нејзината значајната улогата, со ревизијата укажуваме на одредени прашањата кои се однесуваат на: нецелосно уредена законска и под законска регулатива за доделување на државната помош, не донесена стратешка рамка и програмска документација, недостаток на прецизни критериуми, методологија и разграничени должности, како и нецелосна имплементација на одредени законските одредби, кои имаат влијание врз воспоставениот пристап кон корисниците, контролата и меѓу институционалната координација при доделувањето на државната помош. Исто така, извршени се инвестициони активности во зони кои не се функционални што влијае на нерационално трошење на средствата од Буџетот на

[1] Twinning Project MK 18 IPA FI 03 20 “Improvement of external audit and Parliamentary oversight”

РСМ. Во Дирекцијата недостасува надзор над корисниците во зоните, како и единица за внатрешна ревизија што влијае на навременото откривање, спречување и преземање на правни мерки во случај на неправилности во работењето. Начинот на кој е организирано финансиско евидентирање и севкупното известување не обезбедува целосна точност и транспарентност при информирањето.
Имајќи го предвид наведеното заклучивме дека со исклучок на ефектите од наведените прашања, мерките и активностите за развојот и работењето на ТИРЗ преземени од страна на Дирекцијата во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства, договори и воспоставени политики.

Извршена е ревизја и издаден е Конечен извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони, за сметката на основен буџет (603) и сметката од буџет на самофинансирачки активности (787) за 2012 година, во кои ревизијата изразила неповолно мислење за вистинитоста и објективноста на Билансот на состојба и мислење со резерва за Билансот на приходи и расходи и усогласеност со закони и прописи за двете сметки. Со оглед на тоа дека од последните извршени ревизии поминат е подолг временски период во кој законската регулатива има претрпено измени, имплементацијата на дадените препораки од претходните ревизии не беше предмет на проверка.

ТИРЗ во РСМ се формирани со цел да се вршат инвестирања од страна на домашни или странски физички или правни лица кои треба да придонесат за развој и зголемување на бруто домашниот производ на државата. Согласно Законот за ТИРЗ, изградбата и изведувањето на работите за основање и работење на ТИРЗ е од јавен интерес.

Со ревизијата ги опфативме следните области:

- Правна и стратешка рамка;
- Развој и работење на зоните и
- Информирање, контрола и надзор.

Правната и стратешката рамка во РСМ која се однесува на привлекувањето на странските инвестиции во државата е уредена со неколку закони, по кои се донесени подзаконски акти, а надлежностите се распоредени во неколку државни органи: Владата на РСМ, Дирекцијата, АСИПИ, КЗК и ЕЛС. Комплексната правна и институционална рамка ја отежнува координацијата, предизвикува ризици и слабости при доделувањето на државната помош и не оневозможува целосен увид во вкупно доделена државна помош. Активностите и потребната динамика за изградба во зоните, како и привлекувањето на странски инвестиции, Дирекцијата ги реализира врз основа на донесени Тригодишни инвестициони програми. Со ревизијата укажуваме на потребата од донесување на нова Тригодишна инвестициона програма за периодот од

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

2022 до 2024 година, за која согласност треба да даде Владата на РСМ. Констатиравме дека не е донесена Стратегија за привлекување на странски инвестиции во РСМ, со што не е овозможено да се утврдат приоритетите, целите и политиките за привлекување на странски инвестиции и соодветно да се насочат активностите на годишно и повеќегодишно ниво.

Во областа **Развој и работење на зоните** ги опфативме активностите на Дирекцијата поврзани со основањето и изградбата на ТИРЗ низ регионите во РСМ. Странските инвестиции во ТИРЗ придонесуваат за повеќе користи и имаат позитивно влијание врз севкупниот развој врз РСМ во делот на ново производство, пренесување на знаење во нови технологии, промоцијата на извозот на национално ниво, намалување на невработеноста, работа со домашните компании. Вкупниот број на вработени на крајот на 2021 година кај корисниците на ТИРЗ изнесува 14.206 лица на кои им се исплатени бруто плати во вкупен износ од 6.413.947 иљади денари. Инвестициски вложувања во сите зони од страна на Дирекцијата со состојба на 31.12.2021 година се проценети во вкупен износ од 6.152.930 иљади денари. Вкупно доделената државна помош во периодот 2015 до 2021 година изнесува 5.674.423 иљади денари. Констатиравме дека донесените уредби по кои се доделува индивидуалната помош на корисниците на ТИРЗ и на ИЗ, не содржат прецизни критериуми за висината на доделување на државната помош, со вклучени индикатори за мерење на ефекти од нејзиното доделување, при што не постои пропишан систем на следење и анализа на исплатливоста на инвестициите. Доделувањето на државната помош се врши со преговарање од страна на вклучените надлежни државни органи, со склучување на поединечен договор со секој корисник. Во март 2022 година донесена е Процедура каде е предвидено да се применуваат критериуми за доделување на државна помош.
Со ревизијата го истакнуваме случајот на продажба на земјиште во ТИРЗ Ранковце на странски купувач/инвеститор кој согласно договорот склучен во февруари 2015 година требало да изгради фабрика за текстил, што до 2022 година не се реализирало, а за фирмата е започната постапка за стечај. Дирекцијата има извршено почетни инвестирања во ТИРЗ Ранковце во износ од 21.351 иљади денари.
Како резултат на не донесени стратешки и програмски документи, на површина од 153 ha или на 30% од вкупната корисна површина во периодот од 2012 до 2021 година од страна на Владата на РСМ основани се зони кои не се ставени во функција и не се оперативни и во кои од страна на буџетот на Дирекцијата се вложени средства за основната внатрешна инфраструктура и експропријацијата на земјиштето во вкупен износ од 393.686 иљади денари или 6% од вкупните инвестиции. Најголемите инвестициски вложувања во нефункционални зони се извршени во Гевгелија, Делчево и Кратово.

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

Изградбата во зоните се одвива во фази во зависност од обезбедените средства и потребите на корисниците, при што изградениот дел од инфраструктурните објекти (главните сообраќајници, водовод, атмосферска и фекална канализација) претставуваат нефункционална целина согласно Законот за градење. Оваа состојба предизвикала дел од реализираните инвестициски проекти во зоните, во периодот 2007 до 2021 година, во деловните книги на Дирекцијата, да имаат статус на материјални средства во подготовка и со состојба на 31.12.2021 се проценети во вкупен износ од 2.677.763 илјади денари што претставува 43,50% од вкупните извршени вложувања на Дирекцијата во зоните.

Во областа **Информирање, контрола и надзор** ги опфативме начинот на известување за работењето во ТИРЗ и воспоставената контрола над работата на Дирекцијата и корисниците. Последенит изготвен Годишен извештај за работењето на зоните од страна на Дирекцијата е за 2021 година, при што за периодот од 2017 до 2020 година иако не се изработени извештаи, Дирекцијата располага со податоци и информации за остварениот извоз, увоз, обем на производство и број на вработени кај странските инвеститори во ТИРЗ во РСМ. Констатиравме дека не е пропишана формата на доставување на Годишните извештаи од страна на корисниците, што влијае на еднообразноста и споредливоста на податоците при известувањето, потребни за обработка и анализа, како и за креирање на соодветни политики и активности.
Постојат слабости во воспоставениот начин на работење и организациона поставеност и пополнетост на Секторот за финансиски прашања во Дирекцијата, што претставува ризик во процесот на донесување на одлуките во работењето како и присуство на грешки и неусогласености во финансиските извештаи.
Во Дирекцијата иако е предвидено Одделение за внатрешна ревизија истото не е пополнето, поради што функцијата внатрешна ревизија не е воспоставена и истата не се врши.

За надминување на констатираните состојби дадени се препораки со цел преземање на мерки и активности од надлежните лица и органи во функција на подобрување на состојбите.

Од страна на директор на Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони, доставени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, истите се разгледани и констатирано е дека во најголем дел претставуваат известување за преземени мерки и активности по утврдени состојби и дадените препораки, како и образложенија за причините кои довеле до состојбите.

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на усогласеност на тема „Развојот и работењето на технолошките индустриски развојни зони“ кај Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони, за период од 2015 до 2021 година.

1.2. Ревизијата на усогласеност од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2022 година, донесена согласно член 23 од Законот за државната ревизија. Оваа ревизија е спроведена како пилот ревизија во рамките на Твининг проектот MK 18 IPA FI 03 20 насловен како “Подобрување на надворешната ревизија и парламентарниот надзор".

1.3. Извршена е ревизја и издаден е Конечен извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони, за сметката на основен буџет (603) и сметката од буџет на самофинансирачки активности (787) за 2012 година, во кои ревизијата изразила неповолно мислење за вистинитоста и објективноста на Билансот на состојба и мислење со резерва за Билансот на приходи и расходи и усогласеност со закони и прописи за двете сметки.

1.4. Ревизија на усогласеност на тема: „Развојот и работењето на технолошките индустриски развојни зони“ ги опфаќа прашањата поврзани со условите, начинот и постапката за основање, развој, работење и вршење на дејностите на ТИРЗ. Со оваа ревизија се анализираат погодностите за инвестирање во РСМ како и надлежностите и начинот на работење на Дирекцијата за ТИРЗ, која во име на Владата на РСМ управува со ТИРЗ во државата.

ТИРЗ се формирани со цел да се вршат инвестирања од страна на домашни или странски, физички или правни лица кои треба да придонесат за развој на современи технологии со воведување на економски профитабилно производство и ефикасна употреба на ресурсите со примена на највисоки еколошки стандарди. ТИРЗ е слободна зона од аспект на даночните и царинските закони. Согласно член 3 од Законот за ТИРЗ, изградбата и изведувањето на работите за основање и работење на ТИРЗ зони е од јавен интерес.
Мисијата на Дирекцијата е РСМ да прерасне во меѓународен бизнис центар во Југоисточна Европа со висококвалитетна понуда на инфраструктура во ТИРЗ со квалитетна услуга со цел да се постигне рамномерен регионален развој во РСМ.

Развојот и работењето на технолошките индустриски развојни зони е одговорност на раководството на Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони застапувана од:

- Виктор Мизо, директор на Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони од 13.09.2011 до 25.07.2017 година;
- Александар Младеновски, директор на Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони од 03.08.2017 година до 09.11.2020 година и
- Јован Деспотовски, директор на Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони од 10.11.2020 година.

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на внатрешни контроли кои што се релевантни за обезбедување развој и работење на ТИРЗ во согласност со законите.

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

1.5. Одговорност на ревизорите е врз основа на извршената ревизија, да изразат заклучок за тоа дали активностите, трансакциите и информациите кои се однесуваат на развојот и работењето на технолошките индустриски развојни зони, во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства, договори и воспоставени политики.

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI)[2]. Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата со цел да добиеме разумно уверување за тоа дали начинот и постапката за основање, развој, работење и вршење на дејностите на ТИРЗ се во согласност со законската регулатива. Ревизијата вклучува извршување на постапки за прибавување на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот, вклучувајќи ја и процената на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

При процена на ризикот, ревизорот ги разгледува внатрешните контроли релевантни за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околностите, но не за целите на изразување на мислење за ефективноста на внатрешните контроли на субјектот. Веруваме дека ревизорските докази кои што

[2] ISSAI 100 „Основни принципи на ревизија во јавниот сектор“, ISSAI 400 „Принципи на ревизија на усогласеност“ и ISSAI 4000 „Стандард за ревизија на усогласеност“

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

ги имаме прибавено се достатни и соодветни за да обезбедат основа за нашиот ревизорски заклучок.

2. Цели, заснованост, опфат и период на вршење на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на усогласеност на тема: „Развојот и работењето на технолошко индустриско развојните зони“ е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување и да издаде заклучок за тоа дали активностите, трансакции и информациите поврзани со развојот и работењето на ТИРЗ во РСМ, во сите материјални аспекти, се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства, договори и воспоставени политики.

2.2. Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе во субјектот предмет на ревизија беа насочени кон следните области:
- Правна и стратешка рамка;
- Развој и работење на зоните и
- Информирање, контрола и надзор.

2.3. Ревизијата на усогласеност на тема „Развојот и работењето на технолошко индустриско развојните зони“ е спроведена согласно следните критериуми:
- Закон за технолошки индустриски развојни зони[3];
- Закон за индустриски – зелени зони[4];
- Закон за контрола на државната помош[5];
- Закон за финансиска поддршка на инвестиции[6];
- Закон за основање на Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот на РМ[7];
- Законот за извршување на буџетот на РСМ за 2021 година[8];
- Закон за концесии и јавно приватно партнерство[9];
- Закон за трансформација во редовен работен однос[10];

3 Службен весник на РМ бр.14/07, 103/08, 130/08, 139/09, 156/10, 127/12, 41/14, 160/14, 72/15, 129/15, 173/15, 192/15, 217/15, 30/16, 83/18

4 Службен весник на РМ бр. 119/13, 160/14, 173/15, 192/15

5 Службен весник на РМ бр.145/10

6 Службен весник на РМ бр.83/18, 98/19 и Службен весник на РСМ бр.124/19 и 178/21

7 Службен весник на РМ бр.57/10, 35/11, 36/11, 41/14, 64/18

8 Службен весник на РСМ бр. 307/20

9 Службен весник на РМ бр. 6/12, 144/14, 33/15, 104/15, 215/15 и Службен весник на РСМ бр. 153/19, 261/19 и 89/22

10 Службен весник на РМ бр. 20/15 и 44/15

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола[11];
- Закон за сметководството на буџетите и буџетските корисници[12];
- Закон за градење[13];
- Закон за буџетите[14];
- Уредба за условите и постапката за доделување на хоризонтална помош[15];
- Уредба за условите и постапката за доделување на регионална помош[16] ;
- Уредба за начинот и постапката за поднесување на известување за доделување на државна помош, како и постапката за вршење надзор на постојната државна помош[17];
- Уредба за условите и постапката за доделување на помош од мало значење (de minimis помош)[18] ;
- Упатство за утврдување на оправдани инвестициски трошоци и следење на обврските од договорите за доделување на државна помош[19];
- Упатство за постапување по барање за исплата на државна помош[20];
- Правилник за формата и содржината на барањето за доделување на финансиска поддршка и потребната документација[21];
- Правилник за формата и содржината на барањето за исплата на финансиската поддршка, потребната документација, видовите на оправдани инвестициски трошоци и начинот на спроведување на исплатата на финансиска поддршка[22] .

2.4. Владата на РСМ има основано 14 (четиринаесет) ТИРЗ[23]. Во периодот на вршење на ревизијата 8 (осум) ТИРЗ се во функција, од кои за ТИРЗ во Тетово е склучен

[11] Службен весник на РМ бр. 90/09, 12/11, 82/13, 188/13, 192/15, 147/17
[12]Службен весник на РМ бр. 61/02, 98/02, 81/05, 24/11 и 145/15, 170/17 и Службен весник на РСМ бр 22/21
[13] Службен весник на РМ бр. 130/2009, 124/2010, 18/2011, ... 64/2018, 168/2018 и Службен Весник на РСМ бр. 244/2019, 18/2020... 279/20
[14] Службен весник на РМ бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16, „Службен весник на РСМ“ бр. 151/21
[15] Службен весник на РМ бр. 3/2014
[16] Службен весник на РМ бр. 109/2013
[17]Службен весник на РМ бр. 142/2011
[18]Службен весник на РМ бр. 141/2011
[19] Број 01-322/1 од 27.02.2017 година и бр.01-1195/1 од 18.10.2021 година
[20] Број 13-1617/1 од 12.12.2018 година
[21]Службен весник на РСМ бр. 181/2021, 104/2022
[22]Службен весник на РСМ бр. 251/2021
[23] ТИРЗ: Скопје 1, Скопје 2, Штип, Кичево, Прилеп, Струмица, Струга, Тетово, Радовиш, Берово, Виница, Гевгелија, Делчево и Ранковце,

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

договор за ЈПП, основани, а неоперативни се 5 (пет) ТИРЗ[24], една ТИРЗ - Ранковце е отуѓена, а започнати се активности за основање на 3 (три) ТИРЗ[25]. Врз основа на Законот за индустриски – зелени зони[26], Владата на РСМ има основано 3 (три) Индустриски зони[27] од кои оперативна е ИЗ Косел. Во Прилог бр.1 од овој извештај дадени се детални информации за датата на основање, функционалноста и бројот на корисниците по ТИРЗ во РСМ.

Со ревизијата обезбедивме податоци и сознанија за предметната материја, преку анализа на: законската регулатива, подзаконските и интерните акти, донесените процедури, склучени договори, изработените извештаи, прегледи, анализи и друга документација од областа во Дирекцијата. Спроведовме интервјуа, разговори со раководството и непосредните извршители во Дирекцијата кои се вклучени во работните процеси и активностите поврзани со развојот и работењето на ТИРЗ.

Со цел да добиеме пошироки информации и податоци поврзани со темата на ревизијата, во однос на правната рамка, надлежностите, финансиските ресурси, кадровската екипираност, материјалните и просторните услови, соработката со други институции, државната поддршка што се дава на корисниците на ТИРЗ, извршивме увид на терен кај: канцелариите на Дирекцијата во ТИРЗ во Скопје, Прилеп, Струга, Кичево, Тетово, Штип, Струмица и планираниот простор за изградба на ТИРЗ Радовиш. Исто така, извршивме увид на терен и кај ИЗЗ „Косел“ во Охрид и просторот планиран за ИЗЗ во Битола. Во рамките на направениот увид, спроведовме интервјуа со дел од корисниците, кои се странски инвеститори во РСМ и имаат основано фабрики во рамките на ТИРЗ. Преку нивните излагања и презентации се запознавме и обезбедивме информации со тоа како го вршат процесот на производство, кои се нивните планови, извршените инвестирања како и предизвиците со кои се соочуваат во РСМ, соработката со Дирекцијата и останатите државни органи, користењето на државната поддршка, политиките на вработувањата и преземените мерки и активности насочени кон зголемување на задоволството на вработените.

Ревизијата на доделена државна помош е спроведена кај 11 корисници на ТИРЗ и ИЗ, при тоа имајќи во предвид да бидат опфатени корисници од сите активни зони, а кои воедно имаат највисоки исплатени износи на државна помош. Од вкупно доделена и исплатена државна помош во износ од 5.674.423 илјади денари во период од 2015 до 2021 година, со спроведените тестирања кај корисниците

[24] ТИРЗ Радовиш, Берово, Виница, Гевгелија и Делчево
[25] ТИРЗ Скопје3, Куманово и Липково
[26] Службен весник на РМ бр.119/13...192/15
[27] ИЗ Косел, Кратово и Битола

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

опфатени се 84,9% од вкупно доделената државна помош или 4.820.929 илјади денари.

Ревизијата го опфати периодот од 2015 до 2021 година, но одредени области, прашања, настани и анализи се опфатени пред 2015 година и последователно до денот на известување од извршената ревизија.

2.5. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 14.03.2022 до 15.07.2022 година кај Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони од тим на Државниот завод за ревизија

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

Извршена е ревизија и издаден е Конечен извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на сметката на основен буџет (603) и сметката од буџет на самофинансирачки активности (787) за 2012 година. Со оглед на тоа дека од последните извршени ревизии поминат е подолг временски период во кој законската регулатива има претрпено измени, имплементацијата на дадените препораки од претходните ревизии не беше предмет на проверка.

4. Наоди

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со одговорните лица на субјектот - предмет на ревизија одржан на 21.07.2022 година.

На ден 13.09.2022 година, од страна на директор на Дирекцијата на ТИРЗ добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, кои се однесуваат на точките 4.1.1., 4.1.2., 4.2.1., 4.2.3., 4.2.4., 4.2.5., 4.2.6., 4.2.7., 4.2.9.1., 4.3.4. и 4.3.6.. Истите се разгледани и е констатирано дека во најголем дел претставуваат известување за преземени мерки и активности по констатираните состојби, како и дадените препораки и образложенија за причините кои довеле до состојбите.
Забелешките и содржината на одговорот на забелешките се прилог на Конечниот извештај.

Констатирани се следните состојби:

4.1. Правна и стратешка рамка

Согласно член 12 од Законот за ТИРЗ, Дирекцијата има надлежност да врши планирање и развој на зоните, да го уредува градежното земјиште, да гради инфраструктурни и други објекти до и во рамките на зоната согласно одобрената планска документација и проектите и да обезбедува услови за користење на просторот во зоните за закупците на земјиштето. Активностите и потребната динамика за изградба во зоните, како и привлекувањето на странски инвестиции, Дирекцијата ги реализира врз основа на донесени Тригодишни инвестициони програми и Годишни програми, како и заклучоци донесени од Владата на РСМ, во координација со останатите надлежни државни органи (МТВ, МВР, ЈПДП). Дирекцијата има обврска да води евиденција за доделената државна помош и да известува, соработува и врши координација со надлежните органи. Таа склучува договори за доделување на државната помош за кои Владата на РСМ дава согласност, ги промовира и рекламира зоните и има други надлежности утврдени со закон.

Привлекувањето на странските инвестиции во РСМ е уредено со неколку закони: Закон за технолошко индустриски развојни зони, Закон за контрола на државната помош, Закон за индустриски – зелени зони, Закон за основање на Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот на РМ и Законот за финансиска поддршка на инвестиции, како и нивните подзаконски акти, а надлежностите се распоредени во неколку државни органи: Владата на РСМ, Дирекцијата за ТИРЗ, АСИПИ на РСМ, КЗК и ЕЛС.

4.1.1. Законска регулатива

Закон за технолошки индустриски развојни зони

Законот за ТИРЗ го опфаќа и регулира делот на странските инвестиции и погодностите за инвестирање во ТИРЗ во РСМ. Целта на законот е забрзување на економскиот развој со привлекување на странски и домашен капитал за развој на нови технологии и нивна примена во националната економија, зголемување на конкурентноста и вработувањето. Со донесување на Законот за ТИРЗ во јули 2007 година, престанува да важи Законот за слободните економски зони, кој бил донесен во 1999 година и имал идентичен концепт и начин на уредување на странските инвестиции во тогашните - слободните економски зони.

Со увид и анализа на Законот за ТИРЗ дадена во Прилог бр.2 го констатиравме следното:

- со измената на Законот за ТИРЗ во октомври 2014 година, донесена е глава „Дел 6“ која се однесува на „Постапка за отуѓување на земјиште во зоната“, по која

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

постапка е продадено земјиштето во сопственост на РСМ во ТИРЗ Ранковце, за по шест месеци, односно во мај 2015 година со друга измена на Законот, истата глава е избришана, што укажува на донесување на законски одредби само за одредени случаи (подетално во точка 4.2.8. од извештајот);

- во член 5 од Законот за ТИРЗ пропишани се условите за добивање на даночни ослободувања и олеснување за кои одредби се надлежни и потребна е координација на неколку државни органи МФ, МЕ, УЈП и Дирекцијата и за што не е предвиден ниту е донесен подзаконски акт, што ја прави постапката комплексна за реализација и следење;
- членот 4-а од Законот за ТИРЗ го уредува обемот на државната помош кој се однесува на регионалната помош за даночните и царински ослободувања како и останатата државна помош и погодностите, но истиот не ја објаснува прецизно „кумулацијата на помош“, како и кој државен орган е надлежен да ја следи истата;
- во членот 9 од Законот за ТИРЗ уредени се условите и постапката за остварување на даночни ослободувања и олеснувања, при што е уредено како корисникот/инвеститорот треба истите да ги оствари и тоа не само преку Дирекцијата туку и преку другите државни органи ЦР, УЈП, КЗК и АСИПИ, со што постапката на корисникот е отежната. Исто така, со оваа одредба не е уредена постапката за следење на даночно ослободување при склучување на договори за втори или повеќе продуктивни почетни инвестиции;
- на основниот текст на законот од 2007 година до последната измена во 2018 година, направени се 15 (петнаесет) измени и дополнувања и за истиот Законодавно-правната комисија на Собранието на РСМ нема утврдено пречистен текст, иако истото е утврдено со неколку измени на законот;
- со Законот за ТИРЗ не е предвидено да се изработува извештај за реализација на тригодишната инвестициона програма, кој треба да даде информација за реализацијата на проектите на Дирекцијата;
- сите ТИРЗ се основани од страна на Владата на РСМ поради што поголем број одредби од Законот за ТИРЗ не се применуваат, односно не се донесени подзаконски акти со образложение дека тие би се применувале само во случај кога основач на ТИРЗ не е Владата на РСМ. Во Прилог бр.3 даден е подетален преглед на недонесени подзаконски акти;
- Законот за ТИРЗ не содржи одредби за начинот на постапување со веќе изградените објекти во зоната во случај кога корисникот се откажал од понатамошно инвестирање.

Напоменуваме дека од страна на Дирекцијата преземени се почетни активности за изработка на нов Закон за ТИРЗ чија цел е реорганизација на начинот на вршење на дејностите во ТИРЗ и доделувањето на државната помош.

Закон за контрола на државната помош

Законот за КДП е донесен во ноември 2010 година и до денот на ревизијата не е променет и дополнет. Со Законот се уредуваат облиците, начинот на известување и надзор на државната помош. Владата на РСМ врз основа на истиот ги има пропишано условите и постапката за доделување на државната помош (регионална, хоризонтална, помош од мало значење), заедно со неколку уредби кои ги уредуваат условите и постапката за доделување на државната помош.
Донесените уредби по кои се доделува индивидуалната помош на корисниците на ТИРЗ и на ИЗ, не содржат транспарентни критериуми за висината на доделување на државната помош, со вклучени индикатори за мерење на ефекти од нејзиното доделување, давање на приоритети, не постои пропишан систем на контрола и оцена на исплатливоста на инвестициите. Со извршената ревизија констатиравме дека доделувањето на државната помош се врши со преговарање од страна на вклучените надлежни државни органи со склучување на поединечен договор со секој корисник (подетално во точка 4.2.3. од извештајот).

Закон за финансиска поддршка на инвестиции

ЗФПИ е донесен во 2018 година, а последната измена е направена во 2021 година. Со законот се уредуваат видовите, висината, условите, начинот на финансиска поддршка на инвестициите на деловните субјекти кои ќе инвестираат во РСМ. Со овој закон исто така се доделува шема на помош во најголем дел преку Буџетски програми на Владата на РСМ и истиот вклучува одредби со кои се уредува инвестирањето од страна на домашните инвеститори во РСМ, односно се однесува за сите правни лица вклучувајќи ги и корисниците на ТИРЗ. Исто така, овој закон треба да придонесе за рамномерен регионален развој во РСМ, преку доделување на дополнителна финансиска поддршка во зависност од планскиот регион.

Закон за индустриски - зелени зони

ЗИЗЗ е донесен во 2013 година, а последната негова измена е направена во 2015 година. Со законот се регулираат условите и начинот на основање, управување и работење со ИЗЗ, дејностите, условите и отуѓувањето на земјиштето. Основачи на ИЗЗ се ЕЛС, Владата на РСМ или друго правно лице во согласност со договорот за ЈПП. Корисниците односно инвеститорите во ИЗЗ, исто така можат да користат државна помош. Корисниците на ИЗЗ се соочуваат со дополнителни проблеми во изградбата на водовод, канализација и други инфраструктурни објекти кои се во надлежност на ЕЛС и кои се испреплетуваат со останатите државни органи и Дирекцијата, за што има потреба од прецизирање и доуредување.

Напоменуваме дека од страна на Дирекцијата преземени се почетни активности за измена и дополнување на ЗИЗЗ, со кои во план е да е воведат одредби за начинот, постапката и условите за основање на зоните, можност за градба на објекти и попрецизно уредување на постапките за отуѓување на земјиштето.

Комплексната законска регулатива, не донесените подзаконски акти и не прецизните правни одредби, кои го регулираат доделувањето на државната помош, директната исплата и даночните и царински ослободувања, како и распределените надлежности во неколку државни органи, ја отежнува контролата и координацијата помеѓу истите, не овозможува целосен увид во вкупно доделената државна помош по корисник во државата и создава ризик од постапување спротивно на законските одредби.

4.1.2. Стратешка рамка

Стратешкото планирање претставува креативен и континуиран процес со кој се предвидуваат неопходните постапки за да се постигне визијата за иднината и се определуваат приоритетите и целите кои се сметаат за најважни, се дефинираат програми, проекти и активности и се утврдуваат потребните средства за нивна реализација преку буџетскиот процес. Со спроведувањето на стратегијата во пракса државните органи можат да се фокусираат на приоритетите и целите и на тој начин да ги распределат своите ресурси[28].

Правен основ за стратешкото планирање во РСМ претставуваат: Законот за Владата на РСМ, Законот за Буџети, Деловникот за работа на Владата на РСМ и Методологија за Стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на РСМ. Стратешките приоритети на Владата подразбираат крупни промени за одделни прашања кои Владата планира да ги оствари на среднорочна и долгорочна основа. Генералниот секретаријат на Владата на РСМ и МФ се органи надлежни за координирање на стратешкото планирање на централно ниво и неговото следење[29].

ТИРЗ, претставуваат значајна алатка во стратегиите за економски раст особено на економиите во развој поради можноста за зајакнување на нивната индустриска конкурентност. ТИРЗ имаат четири основни цели: привлекување странски директни инвестиции, односно девизни приливи за земјата домаќин, развој и диверзификација на извозот, отворање нови работни места, како и промовирање посеопфатни економски реформи во областа на царинската политика, трговската и финансиската отвореност, пазарот на трудот, но и нови практики во доменот на ЈПП. Еден

[28] Прирачник за стратешко планирање јануари 2014 година
[29] Методологија за стратешко планирање и подготвување на Годишна програма за работа на Владата на РСМ

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

дополнителен аспект е користењето на ТИРЗ како инструмент за рамномерен регионален развој, преку формирање зони во области со висока стапка на невработеност и низок степен на економски развој. ТИРЗ се значајни и за воспоставување релации помеѓу странските компании и локалните бизниси и создавање пошироки позитивни ефекти за целокупната економија во којашто делуваат[30].

Со извршената ревизија и анализа на Годишните програми на Владата на РСМ во периодот од 2017 до 2022 година, констатиравме дека активностите за привлекување на странските инвестиции не се вклучени во стратешките приоритети на Владата на РСМ и за истото не е донесена Стратегија за привлекување на странски инвестиции, што не е во согласност со член 8 точка 5 од Законот за Владата на РСМ. Во Прилог бр.4 на извештајот даден е преглед на стратешки приоритети на Владата на РСМ во периодот од 2017 до 2022 година.

Не донесената Стратегија за привлекување на странски инвестиции во РСМ, не овозможува државните органи кои имаат утврдени надлежности со закон, соодветно да ги утврдат приоритетите, целите, политиките за привлекување на странски инвестиции и активностите за инвестирање во ТИРЗ и ИЗ, да ги подржат даночните и царинските економски реформи и нивните ефекти во земјата, да го оценат влијанието врз Буџетот на РСМ на годишно и повеќегодишно ниво, како и да ги определат ресурсите кои што се потребни за привлекување на странски инвестиции.

4.1.3. Програмски и плански документи

Согласно член 15 од Законот за ТИРЗ, директорот на Дирекцијата за реализација на работите кои се во нејзина надлежност, има обврска да изготви Годишна програма со финансиски план и Тригодишна инвестициона програма, кои согласно член 20 од истиот закон треба да ги донесе УО.
Во периодот опфатен со ревизијата, Годишните програми се изготвени од страна на директорот на Дирекцијата и донесени од УО во рамките на предвидениот законски рок, најдоцна до 31 декември во тековната за наредната година и за истите има обезбедено согласност од Владата на РСМ, како што е уредено со член 13 точка (2) од Законот за ТИРЗ.
Во отсуство на Стратегија за привлекување на странски инвестиции, единствен долгорочен документ за планирање на активностите на Дирекцијата претставува Тригодишната инвестициона програма. Согласно член 13 точка (3) наведената Програма Дирекцијата има обврска да ја достави до Владата на РСМ, најдоцна три

[30] Анализа на ефектите од новите извозно ориентирани компании во домашната економија, НБРСМ

месеци пред истекот на важноста на претходната. Првата Тригодишна инвестициона програма е за периодот 2013 – 2015 година, донесена во декември 2013 година, а последната донесена Тригодишната инвестициона програма е за периодот 2019 – 2021 година[31], која УО со Одлука[32] ја има донесено, а Владата на РСМ има дадено согласност[33]. Со Тригодишната инвестициона програма претставени се завршените активности во ТИРЗ и воедно се планирани потребни финансиски средства од буџетот и од самофинансирачките приходи за реализација на нови инвестиции за периодот 2019 – 2021 година.

Со извршената ревизија констатиравме дека Дирекцијата нема донесено нова Тригодишна инвестициона програма за периодот од 2022 до 2024 година, што не е во согласност со член 13 точка 2 и 3 од Законот за ТИРЗ, поради што не се утврдени приоритетите на Дирекцијата за потребните инвестициони активности за идниот период за кои треба да даде согласност Владата на РСМ.

4.2. Развој и работење на зоните

4.2.1. Управен одбор на Дирекцијата

Органи на управување на Дирекцијата се: Управниот одбор и Директорот на Дирекцијата.

Согласно член 19 став (1) од Законот за ТИРЗ, со Дирекцијата управува УО кој е составен од седум члена и тоа по еден член предложен од министрите надлежни за работите од областа на економија, финансии, транспорт и врски, заменик-претседателот на Владата на РСМ задолжен за економски прашања и координација со економските ресори и тројца членови предложени од корисниците на ТИРЗ. Согласно член 19 став (2) од Законот за ТИРЗ, членовите на УО ги именува Владата на РСМ. Начинот на работа на УО е уреден со Деловник за работа[34].

Со увид во начинот на работење на УО го констатиравме следното:

- на 03.08.2017 година Владата на РСМ именувала четири члена во УО на Дирекцијата, но не и тројца членови кои требале да бидат предложени од корисниците на ТИРЗ. Комплетниот состав на УО, Владата на РСМ го именувала на 27.12.2017 година[35]. Наведеното не е во согласност со член 4 став 5 од Деловникот за работа, согласно

[31] Број 01-190/1 од 22.01.2019 година
[32] Број 02-195/4 од 22.01.2019 година
[33] Број 45-619/1 од 29 јануари 2019 година
[34] Деловник за работа на Управниот одбор (пречистен текст) бр. 01-111950/2 од 29.12.2015 година и Деловник за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Управниот одбор бр. 01-1701/1 од 24.12.2018 година
[35] Решение на Владата на РМ за именување членови на Управен одбор на ДТИРЗ бр. 24-209/1 од 26.12.2017 година

кој УО одлучува со просто мнозинство гласови од вкупниот број на членови, освен во случаите утврдени во член 13 став 3 за материјалите кои се однесуваат за доделување на државна помош за чие донесување се изземаат членовите на УО предложени од редот на корисниците на ТИРЗ. Оваа состојба има влијание на полноважноста на донесените одлуки во периодот со траење од 5 месеци, претставува ризик за непречено извршување на дејноста и не овозможува целосен и транспарентен процес на управување во тој период.

- во периодот на ревизијата од 2019 до 2021 година поголем дел од седниците на УО се одржуваат по електронски пат (преку достава на e-mail) за што се изготвува Записник за електронско гласање, што не е во согласност со член 6 од Деловникот за работа на УО, кој пропишува дека УО може да одлучува на електронска седница во итни случаи, кога е потребно итно донесување на некоја одлука. Текот на работењето на овие седници не се одвива согласно член 9 од Деловникот за работа на УО. Имено, не се води расправа за точките од дневниот ред, изостанува образложение на предлагачот на материјалот и не се остава писмен запис од текот на седницата со што е намалена транспарентноста на донесувањето на одлуките од причина што се изготвува само Записник за електронско гласање. Истакнуваме дека со истиот член од Деловникот е дадена можност во итни случаи, седниците на УО да се одржуваат преку друга аудио и визуелна комуникациска опрема, за да учесниците може да се слушаат и да разговараат еден со друг. Оваа состојба влијае на начинот на остварената комуникација меѓу членовите во процесот на управување и претставува ризик за квалитетот во постапката на донесување на одлуки, заклучоци и други акти.

4.2.2. Ангажирање на лица по договор за дело

Согласно Правилникот за систематизација на работите места во Дирекцијата и неговите измени и дополнувања[36], предвидени се вкупно 573 работни места, при што во периодот на вршење на ревизијата пополнети се помалку од 15% или 85 работни места. Во вакви услови, раководното лице на Дирекцијата во периодот од 2017 до 2021 година, склучило договори за дело за вршење на привремени работи со вкупно 135 лица. Договорите се склучени согласно член 9 од Закон за трансформација во редовен работен однос, со кој е уредено дека институциите може да ангажираат лица за

[36] Правилникот за систематизација на работите места во Дирекцијата на ТИРЗ бр. 01-1125/2 од 06.07.2015 година и нејзините измени и дополнувања бр. 01-360/1 од 17.02.2016 година, бр. 01-193/1 од 29.01.2018 година, бр.01-750/1 од 02.05.2018 година, бр. 01-906/1 од 06.06.2018 година, бр.01-1181/1 од 27.08.2018 година, бр. 01-1246/1 од 17.09.2018 година, бр.01-1383/1 од 19.10.2018 година, бр. 04-959/1 од 01.07.2019 година, 04-1406/1 од 28.10.2019 година и бр.04-370/1 од 24.02.2021 година

извршување на физичка и/или интелектуална работа, врз основа на договор на дело над пропишаниот процент/број[37] и со поголемо времетраење од 24 месеци, по претходна обезбедена согласност од надлежното министерство.

Со ревизијата констатиравме дека бројот на ангажирани лица по договор за дело низ годините се менувал. Во табела бр.1 прикажани се информации за вкупниот број на склучени договори за дело согласно кои се исплатени средства во периодот од 2017 до 2020 година.

Табела број 1

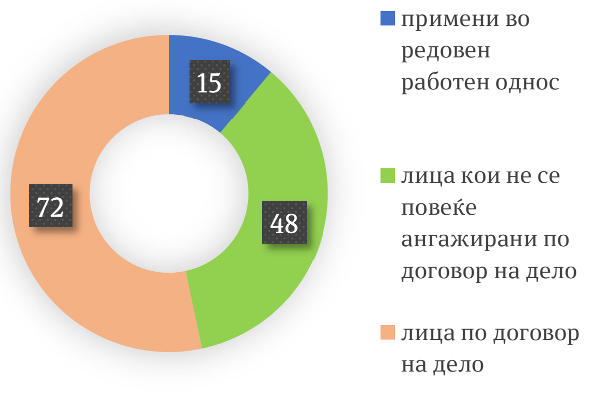
година	2017	2018	2019	2020	2021
вкупен број на склучени договори за дело по кои се исплатени средства	8	46	67	59	77
исплатени средства во 000 денари	1.801	7.297	12.347	16.664	18.444

Податоците во табелата покажуваат дека бројот на склучени договори за дело се движел од 8 во 2017 година до 77 договори во 2021 година, при што исплатените средства за завршените работи бележат постојан пораст и истите во 2021 година изнесуваат 18.444 илјади денари и претставуваат 10 пати поголеми расходи во однос на 2017 година.

Во периодот на вршење на ревизијата, активни се 72 договори за дело, односно бројот на ангажирани лица по договор за дело е речиси еднаков со бројот на редовно вработените лица (85), а половина од договорите се склучени со лица кои подолго од 24 месеци биле ангажирани од Дирекцијата.

Со Графикон бр.1 прикажан е бројот на ангажираните вработени по договор на дело во Дирекцијата на ТИРЗ, бројот на вработени кои се примени во редовен работен однос и оние кои биле, но повеќе не се ангажирани по договор за дело .

Графикон бр.1



[37] 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година, односно повеќе од три лица во институциите во кои вкупниот број на вработени е помал од 300 лица

Неоспорувајќи го даденото законско право за склучување на договори за дело, како и обезбедените согласности од надлежното министерство, сметаме за потребно да го истакнеме неповолното влијание на оваа состојба врз извршителите кои се ангажирани со договори, како и врз стабилноста и континуитетот во извршувањето на дејноста на Дирекцијата. Имено, за извршителите на работите се исплаќа месечен износ кој е однапред определен со договорот заедно со персонален данок, но во подолг временски период за нив не се плаќа задолжително социјално осигурување[38]. На таков начин извршителите не се во можност да ги остварат правата кои следат од редовен работен однос, што може да влијае на нивното здравје и благосостојба. Исто така, имајќи ја во предвид значајноста на активностите за привлекување на нови инвестиции од страна на Дирекцијата, ангажирањето на големиот број лица за извршување работи преку склучување на договори за дело, претставува ризик за континуираното и квалитетно извршување на работните задачи поради времениот карактер на нивното ангажирање.

4.2.3. Начин и постапка за доделување на државна помош

Државната помош се доделува како шема за помош или индивидуална помош за која е потребно одобрување од КЗК.
Шемата на помош се доделува на корисниците на зоните под услови предвидени со член 4-а, 5, 5-а, 6, 6-а и член 8 од Законот за ТИРЗ и врз основа на склучени договори за доделување на државна помош. Шемата на помош се доделува за:

- даночни ослободувања и олеснувања;
- царински ослободување и олеснувања;
- помош за обука и усовршување и
- учество во изградба на градежен објект за корисник во зоната до 500 илјади евра.

Шема на помош се доделува и според ЗФПИ, каде со член 14 се уредени видовите на финансиска поддршка.
Индивидуалната помош не е предвидена со Законот за ТИРЗ, истата се доделува согласно Законот за КДП, врз основа на договор и решение издадено од КЗК. Индивидуална државна помош претставуваат:

- грантови за креирање/создавање нови работни места;
- поврат на платени придонеси и даноци од работен однос;
- 10% од износот на ОИТ за набавка на нови машини и/или за зграда во зоната како и за нематеријални средства;

[38] Пензиско и инвалидско осигурување, задолжително капитално финансирано пензиско осигурување; здравствено осигурување и осигурување во случај на невработеност

- дополнителна државна помош од 10% ОИТ по исполнување посебни услови.

Помош од мало значење (de minimis) може да биде доделена во сите области согласно член 4 од Законот за КДП[39].

Корисниците во зоните (инвеститорите) може да аплицираат за повеќе видови државна помош и финансиска поддршка, како и да ја комбинираат помошта добиена врз основа на шема на помош или индивидуална помош, се додека вкупниот износ не надминува 50% од висината на реализираните ОИТ. Корисниците имаат право да бараат исплата на државна помош од страна на Дирекцијата само за онаа помош која е предвидена во Договорот.

Доделувањето и исплатата на државната помош во Дирекцијата се врши во Секторот за државна помош и контрола на извршување на договорите, врз основа на доставено Барање со прилог документација од корисникот. Врз основа на задолжителните елементи од доставениот Деловен план[40], надлежните лица во Секторот вршат анализа на динамиката во проекциите, очекувани приходи, добивката, вработувања во наредниот период, висината на плати. За доделување на индивидуална помош потребно е дополнително одобрување од КЗК која донесува Решение за исполнети услови за добивање на државна помош. При доделување финансиска поддршка согласно Законот за ФПИ потребна е согласност од Комисијата за евалуација на барањата за доделување на финансиска поддршка за инвестиции формирана од Владата на РСМ. Дирекцијата склучува договори за доделување на државна помош и финансиска поддршка за кои Владата на РСМ дава претходна согласност.

На крајот на 2021 година Дирекцијата во име на Владата на РСМ има склучено 28 договори за доделување на државна помош од кои 26 се склучени со корисници на ТИРЗ[41] и 2 договори се склучени со корисник на ИЗ со која управува Дирекцијата.

Во периодот од 2017 до 2021 година, Дирекцијата има доделено државна помош во вкупен износ од 4.641.728 илјади денари (75,5 милион евра), од кои директно исплатените средства од Буџетот на РСМ изнесуваат 2.307.196 илјади денари (37,5 милион евра), а даночните и царинските ослободувања се во износ од 2.334.532 илјади денари (38 милиони евра). Во 2021 година, вкупниот износ на доделената државна помош изнесува 1.504.576 илјади денари (24,5 милиони евра), од кои директно исплатени средства од Буџетот на РСМ се 731.842 илјади денари (11,9 милион евра), а

[39] Помош од мало значење (de minimis) е помошта која може да биде доделена во сите области, освен во областа на производство на јаглен, доколку износот на доделената помош по корисник не надминува вкупно 200.000 евра за период од три години, односно вкупно 100.000 евра во областа на патниот сообраќај за период од три години

[40] Деловниот план содржи проекции и консолидирани финансиски извештаи за изминат период.

[41] 24 договори се склучени за доделување на државна помош, а 2 договори се за доделување на финансиска поддршка

доделените даночни и царински ослободувања изнесуваат 772.734 илјади денари (12,6 милиони евра).

На графиконот бр.2 е прикажан односот меѓу исплатената државна помош и даночните и царинските ослободувања изразени во илјади денари, во периодот 2017 – 2021 година кои последните години, а особено 2021 година, бележат тренд на зголемување.

Графикон бр.2

Со увид во начинот и постапката за доделување на државната помош на корисниците во ТИРЗ од страна на Дирекцијата ги констатиравме следните состојби:

- со Законот за КДП како и донесените уредби од страна на Владата на РСМ не се утврдени поблиски и транспарентни **критериуми** за определување на висина на индивидуалната помош (број на странски инвестиции, број на вработени, извршени инвестициски вложувања и слични критериуми) без проценка на исплатливоста за утврдување на нејзиниот износ, односно државната помош се доделува со преговарање помеѓу овластените лица во Дирекцијата и корисникот на индивидуалната помош;
- во периодот опфатен со ревизијата, не е пропишан **начинот на кој што се разгледуваат барањата** за доделување на државната помош во Дирекцијата. Во март 2022 година донесена е Процедура за анализа, преговори и следење на договори за државна помош[42], која треба да придонесе за зајакнување на системот на внатрешни контроли во Дирекцијата. Со истата е предвидено да се применуваат критериуми за доделување на државна помош во „Матрица за оцена на погодноста на корисникот". Матрицата треба да содржи показатели за евалуација на постигнувањето на целта од доделената државна помош и треба да е дел од Методологијата за доделување на државната помош и следење на ефикасноста и

[42] Број 01-481/10 од 21.03.2022 година

ефективноста од доделувањето на државна помош, кои до периодот на ревизијата сеуште не се изготвени и усвоени.

- доделувањето на државната помош на корисниците на ТИРЗ, претставува сложен процес за чие што спроведување, следење и контрола во исполнувањето на договорните обврски и рокови, од аспект на даночните и царинските ослободувања и олеснувања, трае најмалку 10 години. За извршување на наведените активности потребен е **компетентен, стручен и професионален кадар** за да може да одговори на сите наведени обврски по склучувањето на договорот. Во Дирекцијата според актите за внатрешна организација и систематизација[43], Секторот за државна помош и контрола на извршувањето на договорите е задолжен за вршење на работи и задачи поврзан со доделувањето на државната помош. Секторот е организиран во две одделенија[44] , во кои од вкупно 17 систематизирани работни места, пополнети се 8 работни места. Секторот и двете одделенија своите работни активности ги извршуваат без назначени раководители. Раководителот на секторот според описот на работните задачи има значајна улога во спроведувањето на постапката за доделување и контрола на извршувањето на договорите за државна помош. Во периодот на вршење на ревизијата работните задачи поврзани со државната помош ги извршуваат само 4 вработени лица, при што најголем дел од работните задачи се концентрирани кај едно лице - Помошник на раководителот на секторот. Со организирање на работата на овој начин не е воспоставено разграничување на должностите, односно едно службено лице врши одобрување, извршување и контрола на доделувањето на државната помош, што не е согласно член 14 од ЗЈВФК;
- обврската за евиденцијата на државната помош на Дирекцијата е утврдена во член 12 став 23 од Законот за ТИРЗ. **Воспоставената евиденцијата на државната помош** претставува база на податоци, креирана со користење на табели во Excel, во кои податоците се внесуваат од страна на надлежните лица од Секторот за грижа на корисници и од Секторот за доделување на државна помош. Дирекцијата нема воведено софтвер кој ќе претставува централизирана база со податоци за евиденцијата на државната помош, од која може да се врши: следење и контрола на степенот на искористеност на државната помош која е доделена по договорите на корисници на ТИРЗ, во определен пресметковен период. Поради ваквиот начин на евиденција постои ризик од грешки и неправилности во евиденцијата и можно надминување на исплатата утврдена со закон.

---

[43] Правилникот за внатрешна организација на ДТИРЗ бр.01-1125/1 од 06.07.2015 година и Правилник за систематизација на работни места на ДТИРЗ бр.01-1125/2 од 06.07.2015 година

[44] Одделение за спроведување на постапка за склучување на договор за доделување на државна помош и Одделение за контрола на извршување на договорите за доделување на државна помош

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

Начинот на кој што се врши доделувањето на државната помош во Дирекцијата, без утврдени критериуми и прописи, доволен и соодветен кадар и сигурна евиденција, не обезбедува соодветна поделба на надлежностите, објективни условите за доделување на помошта, контрола и следење на договорните, што не е во согласност со член 14 од ЗЈВФК.

Недоволните кадровски и стручни капацитети и ресурси, придонело во месец април 2022 година Дирекцијата да објави Отворена постапка за јавна набавка на „Услуги за мониторинг на договорите за доделување на државна помош", која претставува дел од дејноста на Дирекцијата и која постапка опфаќа:

- потврдување на исполнетост на условите за доделување на државната помош кај претпријатија со кои Дирекцијата за ТИРЗ има склучено договор за доделување на државна помош;
- изменување и дополнување на Упатството за утврдување на оправданите инвестициски трошоци и следење на обврските од договорите за државна помош во понатамошниот текст и
- изработка/изменување и дополнување на Методологијата за доделување на државната помош и следење на ефикасноста и ефективноста од доделувањето на државна помош.

Набавката на услуга која се однесува на доделување на договор за вршење на дејноста на Дирекцијата создава ризик за континуираното и одржливо извршување на работните задачи.

Воспоставениот систем за доделување и исплата на државната и индивидуалната помош на корисниците на ТИРЗ и ИЗ, утврдувањето на вредноста, склучувањето на договорите со преговарање, во кои се вклучени повеќе институции и државни органи, без утврдени критериуми, без воведен систем на проценка на исплатливоста и без пропишана Методологија, овозможува исплата на државна помош на корисниците да не е доделена на транспарентен, воедначен и објективен начин.

4.2.4. Забавена динамика на градежните активности

Со ревизијата констатиравме дека Секторот за планирање, основање, изградба и развој на ТИРЗ се соочува со забавена динамика на реализација на градежните активности во зоните и тоа во следните случаи:

- за проектите за изградба на инфраструктура, кои претставуваат плански документи и основа за изработка на основните проекти и со кои се прибавува одобрение за градење, со законската регулатива уредено е да се доставуваат

преку системот е-урбанизам до МТВ и да се одобруваат од надлежниот орган во рок од 15 работни дена од доставувањето на барањето. Со извршениот увид констатиравме дека законски определениот рок од 15 дена постојано се надминува, што не е согласно со член 62 став 10 Законот за урбанистичко планирање[45] и

- постои задоцнување кај постапките започнати во периодот од 2016 до 2019 година, со кои се аплицира за добивање на градежна дозвола за проекти, поради потребата од пренамена на земјоделското земјиште во градежно во МЗШВ. За овие постапки Дирекцијата во неколку наврати се обратила за нивно завршување, но истите немаат конечност.

Долгиот временски период поминат од аплицирање до одобрување на проектот го забавува процесот на реализација и изградба на инфраструктурните објекти предвидени во Годишна програма и финансиски план како и реализација на Планот за јавни набавки на Дирекцијата за ТИРЗ.

4.2.5. Инвестирање во ТИРЗ од страна на Дирекцијата

Инфраструктурните инвестиции во зоните се во надлежност на Дирекцијата, која согласно Законот за градење, има добиени одобренија за градење за целата зона како функционална целина. ТИРЗ и ИЗ се основани на земјиште во сопственост на РСМ со вкупна површина од 847 ha, од кои 512 ha се корисна површина (парцели за издавање на корисниците), а под долгорочен закуп се издадени 153 ha или 30% од вкупната корисна површина[46]. Согласно податоците од деловните книги на Дирекцијата, извршените инвестициски вложувања во сите зони во РСМ со состојба на 31.12.2021 година се проценети во вкупен износ од 6.152.930 илјади денари или околу (100 милиони евра).

Врз основа на извршените аналитички постапки за инвестирањата од страна на Дирекцијата во ТИРЗ и ИЗ ги констатиравме следните состојби:

- поголем дел од корисната површина или 359 ha не се функционално искористени, односно не се дадени под закуп;

[45] Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/20
[46] Податоците се добиени од Сектор за планирање, основање, изградба и развој на ТИРЗ и Сектор за грижа за корисници и комуникација со потенцијални корисници во ТИРЗ

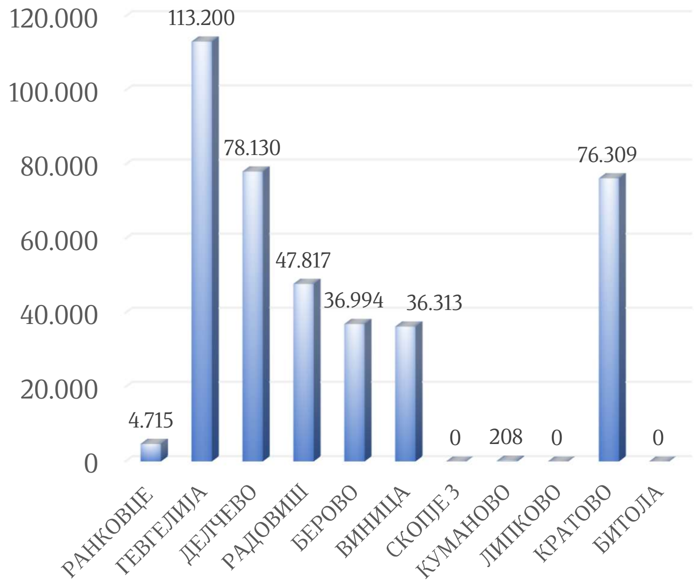
Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

- во отсуство на Стратегија за привлекување на странски инвестиции, како и за развој и инвестирања во ТИРЗ, утврдивме дека на површина од 169 ha или на 20% од површината на целокупното земјиштето, во периодот од 2012 до 2021 година од страна на Владата на РСМ основани се зони кои не се ставени во функција и не се оперативни[47]. За овие зони, од страна на Дирекцијата, исплатени се средства за изградба на основната внатрешна инфраструктура и експропријацијата на земјиштето во вкупен износ од 393.686 илјади денари[48] или околу 6,4 милиони евра. Најголемите инвестициски вложувања се извршени во Гевгелија, Делчево и Кратово. Извршените инвестирања во нефункционални зони низ РСМ подетално се прикажани на Графикон бр. 3

Графикон бр.3



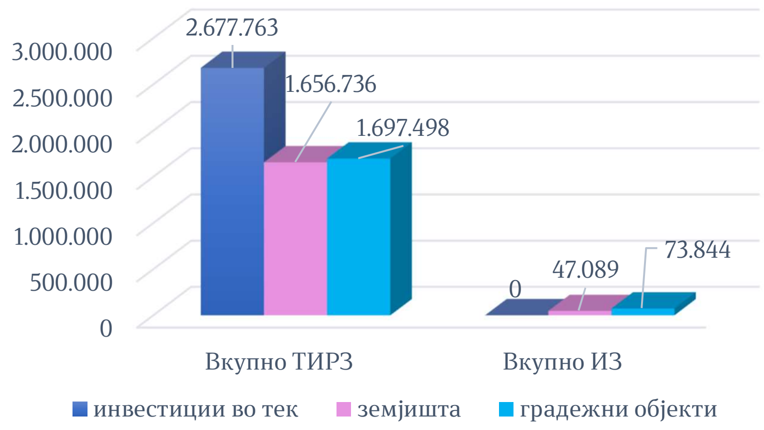
Надлежните вработени за овие зони информираа дека ќе се продолжи со градежни активности во моментот кога за нив ќе има заинтересиран инвеститор, со кој би се склучил договор, со што би започнала и втората фаза за изградба на останатиот дел од зоната како и фабриката на инвеститорот. Вложувањата во нефункционалните зони не е во согласност со начелата на економичност, ефикасност и ефективност на трошењето на буџетските средства предвидени во член 37-в од Законот за буџетите.

- изградбата во зоните се одвива во фази во согласност со обезбедените средства и потребите на корисниците, при што изградениот дел од инфраструктурните објекти (главните сообраќајници, водовод, атмосферска и фекална канализација) претставуваат нефункционална целина, согласно Законот за градење. Имено,

[47] ТИРЗ Радовиш, Берово, Виница, Гевгелија, Делчево и ИЗ Кратово и Битола
[48] Неоперативни ТИРЗ - 312.454 илјади денари, неоперативни ИЗ - 76.309 илјади денари, продадена ТИРЗ - 4.715 илјади денари и зони во фаза на основање - 208 илјади денари

Дирекцијата од МТВ добива одобрение за употреба откако ќе биде изградена целата зона, поради што за изградените делови не е можно да се направи технички прием и да се добие одобрение за употреба. Оваа состојба предизвикала дел од реализираните инвестициски проекти во зоните, во периодот 2007 до 2021 година, во деловните книги на Дирекцијата, да имаат статус на материјални средства во подготовка иако истите се употребуваат. Нивната проценета вредност на крајот на 2021 година изнесува 2.677.763 илјади денари што претставува 43,50% од вкупните извршени вложувања на Дирекцијата во зоните. За овие средства кои се евидентирани како материјални средства во подготовка не се пресметува амортизација и ревалоризација, што не е во согласност со членовите 22, 28 и 28-а од Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници[49], согласно кои постои обврска за пресметување на амортизацијата првиот ден на наредниот месец откако тие средства почнале да се користат за вршење на дејноста и ревалоризација за истите.

Графикон бр.4



На Графикон бр.4 прикажан е односот меѓу извршените инвестиции во тек, земјишта и градежни објекти од страна на Дирекцијата во ТИРЗ и ИЗ со состојба на 31.12.2021 година, изразени во илјади денари.

4.2.6. Обврски од минати години и судски постапки

Во периодот опфатен со ревизијата, констатиравме дека Дирекцијата има евидентирани обврски од минати години, по основ на склучени договори за изведување на градежни работи во ТИРЗ, кои на крајот на 2021 година износува 78.584 илјади денари. Имено, со договорите е предвидено задржување на средства од 5% за депозит во гарантен период. Овој депозит се задржува од времените ситуации се до доставување на Конечната ситуација, кога треба да се вратат средствата по евентуално

[49] („Службен весник на РМ" бр. 28/03, 62/06, 8/09, 175/11, 101/13)

отстранување на недостатоците во гарантниот период, а со тоа и да се затвораат обврските. Инфраструктурата во ТИРЗ се гради делумно, односно во фази, согласно интересот за инвестирање на корисниците, поради што за истата не може да се добие Одобрение за употреба за целата зона се до целосно завршување на работите, односно додека истото не претставува функционална целина. Поради тоа задржаниот депозит 5%, предвиден во договорите, Дирекцијата не им го исплаќа (враќа) на изведувачите. Оваа состојба предизвикала наталожени обврски по овој основ и покренување на судски постапки од страна на изведувачите при што во текот на 2021 година, врз основа на Извршно решение, по пресуда од Апелационен суд Скопје исплатени се средства во вкупен износ од 54.919 илјади денари (главен долг во износ од 29.491 илјади денари и 25.428 илјади денари за камати). Наведената состојба не е во согласност со член 2 од Законот за извршување на буџетот на РСМ и претставува нерационално и неефикасно користење на буџетските средства.
Со ново склучените договори за градење пропишани се одредби гарантниот рок да тече од датумот на изготвениот Записник од Надзорниот орган, во кој се потврдува дека нема недостатоци во градбата. Кај затечените договори врз основа на усвоената Информација на Владата на РСМ[50], дадени се насоки да се склучат Анекси кон договорите за изградба со цел обврските во идниот период да бидат исплатени.

Од направените анализи на активните судски постапки кои се во тек, констатиравме дека Дирекцијата пред надлежните судови се јавува во својство на тужител или тужена странка во вкупно 18 судски предмети и тоа:

- во својство на тужител, Дирекцијата се јавува во 6 предмети по кои вкупните побарувања изнесуваат 7.105 илјади денари. Најголемите дел од нив или 4.414 илјади денари се однесуваат за работен спор по основ на кривична постапка, 1.191 илјади денари се однесуваат на управен спор, 891 илјади денари по основ на неосновано збогатување и 609 илјади денари по основ на тешка кражба по други основи;
- во својство на тужена странка, Дирекцијата се јавува во 12 предмети, од кои 5 се со неопределен износ, додека по останатите 7 постапки долгот изнесува вкупно 188.778 илјади денари. Најголем дел од вредноста на тужбеното барање се однесува на 2 покренати судски постапки за експропријација на земјиште во вкупен износ од 166.632 илјади денари, додека останатите се за не подмирен долг во износ од 17.664 илјади денари, 3.682 илјади денари се однесуваат на регрес - поврат на наплатени парични средства, 801 илјади денари за надомест на нематеријална штета. Најголем дел од тужбите со неопределен износ, односно 4 постапки се однесуваат за експропријација на имот и земјиште.

---

[50] Нацрт записник од сто дваесет и деветтата седница на Владата на РСМ, од 21 декември 2021 година, број 40-11378/1

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

> Истакнуваме дека Дирекцијата, при изградба на инфраструктурата во зоните, кое претставува дејност од јавен интерес, се соочува со проблеми при експропријација на земјиштето во приватна сопственост. Проблемите се однесуваат на постигнување на договор во постапката на преговарање за висината на надоместокот за земјиштето.

Судските постапки кои се водат пред надлежните судови и за кои до денот на ревизијата конечниот исход не е познат, може да имаат финансиски импликации врз Буџетот на Дирекцијата во идниот период.

4.2.7. ТИРЗ со ЈПП Тетово

Врз основа на Одлука од Владата на РСМ и Одлука за измена и дополнување на истата[51] основана е ТИРЗ Тетово. Во 2011 година во рамките на проектот BERIS со Светска Банка[52], изработена е студија за ТИРЗ во РМ, во која за ТИРЗ Тетово се препорачува Владата на РМ, како јавен партнер да избере инвеститор/приватен партнер, кој треба да добие на користење градежно земјиште во сопственост на РМ, да инвестира во воспоставување на главната инфраструктура во ТИРЗ Тетово и обврзан е да изврши привлекување на странски инвестиции и корисници во зоната. Во март 2011 година од страна на МЕ, Дирекцијата и АСИПИ изработена е физибилити студија за ЈПП за развој, финансирање, управување и вршење работи на основач на ТИРЗ во Тетово.
На 30 ноември 2012 година, Дирекцијата во име на Владата на РМ објавила Оглас за доделување на Договор за јавна набавка за постапка за воспоставување на ЈПП, врз основа на која, во април 2013 година склучен е договор со приватен партнер. Приватниот партнер меѓу другото е обврзан да инвестира 7 милиони евра во инфраструктура и потребните деловни објекти, а по изминување на 10 - та година, да плаќа концесиски надоместок во износ од 5% од остварената нето добивката на приватниот партнер на сметка на буџетот на РСМ. Дирекцијата ангажирала независен надзор, кој по извршеното вештачење потврдил дека, приватниот партнер до месец март 2019 година инвестирал износ од 8,3 милиони евра. Со извршената ревизија констатиравме дека во ТИРЗ Тетово има тројца корисници од кои двајца се активни. Двајцата корисници закупот за деловниот простор и земјиштето го плаќаат на

[51] Одлука од Владата на РСМ број 51-2747/1 од 18.05.2010 година и Одлука за измена и дополнување број 51-3564/1 од 05.07.2010 година
[52] BERIS (Business Environment Reform Institutional Strengthening) - Реформа на деловното опкружување и институционално зајакнување

приватниот партнер. Со увид во склучениот договор за ЈПП и неговата реализација ги констатиравме следните состојби:

- во изработената физибилити студијата за ЈПП не е наведен минималниот концесискиот надоместок кој приватниот партнер треба да му го исплати на јавниот партнер, како и периодот за кој се доделува концесијата како што предвидува член 9 и 39 од Законот за КЈПП за да истите бидат земени во предвид при објавувањето на јавниот оглас. Наведената состојба укажува дека при изработката на студијата не биле земени во предвид сите основни информации за донесување на одлуката и доделување на договорот;
- договорот за ЈПП со приватниот партнер е склучен на 96 години, иако во член 39 од Законот за КЈПП е определено максималниот период да изнесува 35 години, сметано од денот на склучување на договорот, освен ако истото не е регулирано со друг закон. Истовремено, со ревизијата констатиравме дека Законот за ТИРЗ не содржи одредби кои се однесуваат на можно времетраење на договорот за ЈПП, што укажува на неусогласен и нееднаков пристап на приватниот партнер во наведениот случај;
- согласно член 7 од договорот за ЈПП било предвидено да се ангажира независен инженер кој треба да врши надзор, инспекција и верификација на градбата. Со ревизијата констатиравме дека истиот не бил ангажиран, што влијае на уверувањето за почитувањето на законските прописи во фазата на градба;
- во член 13 од договорот за ЈПП предвидено е доставување на банкарска гаранција за реализација на обврските по договорот, по потпишување на записникот за завршени градежни работи, која не е доставена, поради што не се преземени сите мерки за заштита и
- во глава IX – „Обврски на јавниот партнер" од договорот за ЈПП, јавниот партнер е обврзан да обезбеди стручна единица за управување со проектот во целото времетраење на договорот која истовремено има својство на претставник на јавниот партнер и контакт тело за приватниот партнер. Стручната единица за управување со проектот треба да биде екипирана со соодветен технички и административен персонал. Со ревизијата констатиравме дека Дирекцијата во ТИРЗ Тетово има распоредено 7 лица од кои 5 лица се во редовен работен однос и 2 лица се ангажирани по договор за дело, при што истите немаат работни обврски и не извршуваат активности поврзани со реализација на договорот за ЈПП, ниту се членови во наведената стручна единица, чија задача е да врши надзор и да помага во обезбедувањето на успешна имплементација на проектот.

Горенаведените состојби влијаат на законитоста и регуларноста на склучувањето на договорот за ЈПП и следење на неговата реализација.

4.2.8. ТИРЗ Ранковце

Во ноември 2014 година, Владата на РМ донела Одлука за започнување на постапка за отуѓување на градежно земјиште[53], поради што на 09.12.2014 година од страна на Комисија спроведена е постапка за јавно надавање, а на 13.12.2014 година донесена е Одлука за избор на најповолен понудувач[54] (инвеститор) со кој на 25.02.2015 година, директорот на Дирекција ТИРЗ склучил Договор за отуѓување на градежно земјиште на ТИРЗ „Ранковце“[55].

Целта на склучениот договор е пренесување на правото на сопственост на градежното земјиште во сопственост на РМ. Земјиштето кое се отуѓува заведено е во имотен лист[56] и претставува целокупната површина на која се протега ТИРЗ „Ранковце“ или 401.665 m^2. Со јавното надавање постигната е највисока продажна цена од 1,1 евра за 1m^2 или вкупен износ од 441.832 евра (27.258 илјади денари – противвредност за целата површина постигната на денот на аукцијата).

Во член 4 од договорот за отуѓување утврдени се обврски на купувачот и тоа:
- прибавување одобрение за градење не подолго од 20 (дваесет) месеци од солемнизацијата на договорот;
- градење објекти со минимална површина од 25% во рамките на ТИРЗ, во рок кој не е подолг од 6 (шест) години од правосилноста на одобрението за градење;
- градење на целокупната внатрешна инфраструктура во рамките на зоната (сообраќајници, хидротехничка, гасоводна, електрична и друга инфраструктура, во рок не подолг од 92 (деведесет и два) месеци од солемнизацијата на договорот;
- реализација на минимум 2.000 нови вработувања во зоната.

Неисполнувањето на обврските од член 4 на договорот настанати по вина на купувачот, преставува основ за негово еднострано раскинување, а при тоа постигнатата цена не се враќа на купувачот, купувачот е обврзан веднаш да го врати

[53] Одлука на Владата на РМ за започнување на постапка за отуѓување на градежно земјиште бр.42-10299/1 од 21.11.2014 година
[54] Одлука за избор на најповолен понудувач во постапката за отуѓување на градежно земјиште во ТИРЗ Ранковце, број 42-1095/1 од 13.12.2014 година
[55] Договор за отуѓување на градежно земјиште број 03-1497/26 од 18.12.2014 година, со извршена солемнизација на 25.02.2015 година.
[56] Имотен лист 1067 за КО Псача

градежното земјиште на отуѓувачот и да се направи промена во јавната книга, со бришење на правото на сопственост на градежното земјиште од имотниот лист.

Истовремено, неисполнувањето на условите од договорот повлекуваат договорна казна во висина од 1,5 % од постигнатата цена на јавното надавање за секој изминат месец во првата година од истекот на рокот, 3% во втората година и 4,5% во третата и секоја наредна година од истекот на рокот. Максималниот рок за исплаќање на штета е 5 години сметано по рокот за исполнување на обврските.

Со ревизијата констатиравме дека, Дирекцијата на инвеститорот му има издадено правосилно одобрение за градење[57] на објекти во ТИРЗ Ранковце, (Валавница и ткајачница, производствени погони за текстил и други придружни објекти), по кое почнувајќи од 28.10.2016 година до 28.10.2022 година течат роковите за градење објекти, но и наплата на договорните казни во рок од 6 години за неисполнување на условите од договорот.

Ревизијата истакнува дека ТИРЗ Ранковце е единствен случај каде врз основа на промена на законската регулатива, извршено е отуѓување на земјиштето, додека кај останатите ТИРЗ во државата, земјиштето се дава под долгорочен закуп. Имено, во октомври 2014 година, со измената на Законот за ТИРЗ[58], воведени се членовите од 34-а до 34-к, со кои е уредена постапката за отуѓување на земјиште во зона. Врз основа на оваа измена на законот, следниот месец, во ноември 2014 година, донесена е Одлука за започнување на постапка за отуѓување на градежно земјиште во ТИРЗ „Ранковце“[59] а 6 (шест) месеци по овие измени, донесена е нова измена на Законот за ТИРЗ[60], со која одредбите од законот кои ја регулираат постапката за отуѓување на земјиштето во зона се бришат. Горенаведеното укажува дека овие измени биле донесени за реализација на постапката за отуѓување на земјиштето во ТИРЗ Ранковце.

Со извршената ревизија констатиравме дека поради не започнатата изградба во предвидениот рок, со Решение од март 2019 година[61], горенаведеното Одобрение за градба во ТИРЗ Ранковце врз основа на членовите 66 и 67 од Законот за градење е прогласено за ништовно. Иако постои неизвесност во понатамошните активности на инвеститорот, Дирекцијата не презела мерки за наплата на договорните казни и враќање на земјиштето, поради предвидените рокови во договорот до 28.10.2022 година, во кој рок може купувачот да се побара уште еднаш одобрение за градење. Ревизијата истакнува дека пред да се изврши продажбата на земјиштето, основач на

[57] Одобрение за градење број УП-08-20 од 03.10.2016 година
[58] Службен весник на РМ број 160/2014 од 31.10.2014 година
[59] Број 42-10299/1 од 21.11.2014
[60] Службен весник број 72/2015 година
[61] Решение број УП -08-20 од 12.03.2019 година

зоната била Владата на РМ, поради што Дирекцијата во ТИРЗ Ранковце има извршено почетни инвестирања за прилагодување на земјиштето, проектна документација, внатрешни сообраќајници и слични активности, кои согласно доставените времени ситуации на изведувачот изнесуваат 21.351 илјади денари, а согласно сметководствената евиденција евидентиран е износ од 4.715 илјади денари.
На барање на ревизијата од страна на овластените лица на Дирекцијата извршен е увид во Електронски издадениот документ – „Историјат на промени“, издаден од Централниот регистар на РСМ[62], при што е констатирано дека кај купувачот/инвеститорот се направени поголем број на статусни измени, а меѓу другото променет е називот на фирмата, во април 2021 година врз фирмата отворена е стечајна постапка и истата не располага со имот за наплата на договорните казни предвидени со договорот. Ова состојба укажува дека купувачот ги нема исполнето одредбите од договорот, поради што не се постигнати целите кои треба да придонесат за зголемување на инвестициите и вработувањата во РСМ во тој регион, како и неизвесност и неможност на наплата на договорна казна предвидена во Договорот за отуѓување на градежно земјиште.

4.2.9. Резултати и ефекти од работењето на Корисниците на ТИРЗ

4.2.9.1. Увоз, извоз и обем на производство

Целта на основањето на ТИРЗ е забрзувањето на економскиот развој во РСМ со привлекување на странски и домашен капитал, развој на нови технологии и нивна примена во националната економија, зголемување на конкурентноста и вработувањето.
Дирекцијата, во име на Владата на РСМ, управува со четиринаесет ТИРЗ во РСМ и со три ИЗ. ТИРЗ Скопје 1, Скопје 2, Штип, Кичево, Прилеп, Струмица и Струга се оперативни, додека ТИРЗ Радовиш, Берово, Виница, Гевгелија, Делчево, се основани, но не се оперативни. За ТИРЗ Скопје 3 е изработена ДУПД и истата е во фаза на основање, а за ТИРЗ Куманово и Липково не е одобрена ДУПД изработена од страна на Агенција за планирање на просторот. Основани се и три индустриски зони: Косел, Кратово и Битола од кои оперативна е само зоната Косел со еден корисник, а останатите две не се функционални. Во Прилог бр.5 претставен е преглед на корисници по ТИРЗ.

Од извршените анализи на податоците во доставените Годишни извештаи за работењето на корисниците на ТИРЗ за претходната година, кои корисниците ги доставуваат до Дирекцијата и врз основа на кои се изработува Извештајот за работата

[62] Број 0805 - 50/150020220150756 од 13.06.2022 година

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

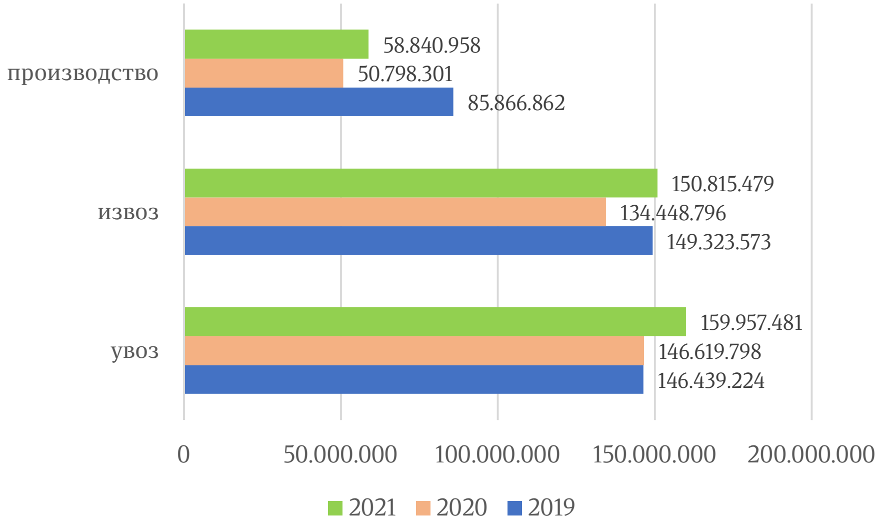
....

на ТИРЗ за 2021 година, како и врз основа на извршените интервјуа од направениот увид на терен кај корисниците на ТИРЗ ги констатиравме следните состојби:

- обемот на производство односно услугите остварени во ТИРЗ, квантитативно и вредносно се намалени во 2021 и 2020 година, споредени со истите во 2019 година;
- со анализа на вредноста и количината на извршената надворешно – трговска размена, произлегува дека увозот континуирано се зголемува во текот на годините, а извозот во 2020 година бележи пад во однос на 2019 година, за да во 2021 година повторно го надминува нивото од 2019 година;
- сите компании – корисници на ТИРЗ се основани согласно ЗТД, со странски капитал и 83% од нив користат државна поддршка во РСМ;
- репроматеријалите и суровините за производството се набавуваат исклучиво од увоз од причина што нарачките и производите се наменети за извоз и купувачите го одредуваат квалитетот, стандардите и земјата на производство на репроматеријалите;
- од РСМ се набавуваат исклучиво секундарни суровини, транспорт, храна, мебел;
- последните 2 години компаниите се соочуваат со здравствената, економската и енергетската криза што предизвикува неповолно влијание на нивното работење;
- поради високата цена на електричната енергија се изработуваат физибилити студии за надминување на проблемот, а дел од фабриките имаат воведено производство на електрична енергија преку фотоволтаици.

Увозот, извозот и обемот на производство по ТИРЗ во периодот од 2019 до 2021 година е прикажан во Прилог бр. 6. На Графикон бр. 5 прикажани се вкупните вредности на извршениот увоз, извоз и производство изразени во илјади денари.

Графикон бр.5



Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

Ревизијата истакнува дека странските инвестиции во ТИРЗ придонесуваат за повеќе користи кои не можат да се квантифицираат, но имаат позитивно влијание за РСМ и тоа:

- воведени се нови производства и бизниси кои можат да привлечат и други компании во ТИРЗ;
- се врши пренесување на знаење во нови технологии во производството, корпоративното управување, финансиите, што доведува до унапредување на стручноста и капацитетите на работната сила за тие технологии, кои подоцна може тие знаења да ги пренесат на други компании, со што домашниот пазар би можел да биде поконкурентен;
- се врши промоција на извозот на национално ниво, од причина што компаниите во ТИРЗ исклучиво своето производство го пласираат на извозните пазари;
- работа со домашните компании што има влијание врз зголемување на трговијата и профитот кај нив и
- се создава потенцијал за брзо преструктуирање на индустриите во регионот и трансформирање на економијата во извозник на стоки и услуги.

Од извршените истражувања констатиравме дека последна направена официјална анализи за ефектите од странските инвестиции во РСМ од домашни институции е направената од страна на НБРСМ во 2017 година - „Анализа на ефектите од нивите извозно ориентирани компании во домашната економија“[63]. Со цел да се добијат попрецизни резултати и ажурни информации потребни се нови анализи за извршените странски инвестиции, увозот, извозот, нивното влијанието врз бруто домашниот производ и вработувањата, како и мерење на ефектите од доделената државна помош на ниво на држава.

4.2.9.2. Вработени кај корисниците на ТИРЗ

Од извршениот увид во документацијата како и од направениот увид на ТИРЗ низ РСМ, утврдивме дека во периодот 2019 – 2021 година постои тренд на зголемување на бројот на вработените кај корисниците на ТИРЗ и заклучно со 31.12.2021 година нивниот број изнесува 14.206 вработени, при што ги истакнуваме следните состојби:

- најголем процент од вработените се кај корисниците во ТИРЗ Скопје 1 или 19,63%, а потоа следуваат ТИРЗ Прилеп со 15,97%, ТИРЗ Штип со 13,85% и ТИРЗ Скопје 2 со 11,09%. Во Табела бр.2 прикажан е бројот на вработени кај корисниците во периодот 2019 – 2021 година, индексот на промена на нивниот број и

[63] Анализа на ефектите од новите извозно ориентирани компании во домашната економија, НБРСМ, јули 2017 година.

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:
....

процентуалното учество на бројот на вработени по ТИРЗ и ИЗ во вкупниот број на вработени;

Табела број 2

	назив	вработувања				индекс	
I	ТИРЗ	2019	2020	2021	%	2020/2019	2021/2020
1	Скопје 1	2.703	2.610	2.788	19,63%	96,56	106,82
2	Скопје 2	1.382	1.071	1.576	11,09%	77,50	147,15
3	Штип	2.203	2.206	1.967	13,85%	100,14	89,17
4	Кичево	1.438	1.303	1.381	9,72%	90,61	105,99
5	Прилеп	2.146	2.533	2.268	15,97%	118,03	89,54
6	Струмица	1.642	1.525	1.324	9,32%	92,87	86,82
7	Струга	455	497	739	5,20%	109,23	148,69
8	Тетово	1.228	1.416	1.209	8,51%	115,31	85,38
Вкупно ТИРЗ:		**13.197**	**13.161**	**13.252**	**93,28%**	**99,73**	**100,69**
II	ИЗ	2019	2020	2021	%		
1	Косел	499	826	954	6,72%	165,53	115,50
Вкупно ИЗ:		**499**	**826**	**954**	**6,72%**		
Вкупно:		**13.696**	**13.987**	**14.206**	**100,00%**	**102,12**	**101,57**

- платите на вработените кај корисниците не се исплаќаат под минималната плата, заедно со сите додатоци и надоместоци, а дел од раководните кадри и менаџерите добиваат награди и бонуси. Во 2021 година на вработените кај корисниците исплатени се бруто плати во вкупен износ од 6.413.947 илјади денари;
- најголем дел од вработените се со ССС;
- компаниите вложуваат во пренесување на знаење и стручно усовршување на вработените преку континуирани обуки во земјата и странство со цел да се обезбеди високо квалификувана работна сила;
- работниот процес се одвива во современи ергономски услови и се почитуваат мерките за подобрување на безбедноста и здравјето при работа;
- компаниите се соочуваат со недостиг на работна сила поради нагорниот тренд на масовно иселување на младите од државата и незаинтересираноста на младата популација за работа во фабрика;
- се нудат голем број поволности и се води сметка за задоволството на вработените преку обезбедување на приватно здравствено осигурување за вработените и членовите на нивните семејства, исплаќање на бонуси за успешност, обезбеден превоз и топол оброк, користат и одредени бенефиции за попусти во големите трговски маркети, спорт и рекреација и

- констатиравме дека постои флуктуација помеѓу вработените во компаниите корисници на ТИРЗ, особено на стручниот инженерски и менаџерскиот кадар.

За попрецизно утврдување на придобивките и ефектите од странските инвестиции во ТИРЗ и ИЗ во РСМ, како и односот помеѓу доделената државна помош и влијанието врз вработувањата и бруто домашниот производ во РСМ, како и утврдување на потребата од воведување во законската регулатива нови стимулативни мерки односно менување на веќе воведените мерки за доделување на државната помош, потребни се стручни анализи кои треба да ги утврдат дали и колку ефектите и придобивките се поголеми во однос на доделена државна помош од буџетот на РСМ со што ќе може да се влијае на идните политики на државата во оваа област .

4.3. Надзор и информирање

4.3.1. Надзор

Согласно член 12 став 2 точка 13 од Законот за ТИРЗ, Дирекцијата остварува соработка со органите на државната управа, јавните претпријатија и трговските друштва поврзани со зоната и тоа при:

- обезбедување на согласности, одобренија, дозволи, односно сертификати утврдени со посебни закони потребни за основање, започнување со работа и работење на зоната;
- надзор над функционирањето на инфраструктурата во ТИРЗ;
- заштита на јавната безбедност и сигурност на лицата и имотот во просторот на зоната и
- заштита од недозволена трговија.

Согласно член 45-а став 1 од Законот за ТИРЗ, Дирекцијата е надлежна за вршење на Управен надзор врз законитоста на работењето на основачите на зоната во случај кога основач е Владата на РСМ, како и на корисниците на ТИРЗ.

Овластените лица самостојно ги вршат работите на надзор и преземаат мерки за кои се овластени со овој и друг закон. Со истиот член е утврден начинот на вршење на надзорот од страна на овластените лица.

Согласно став 7 од истиот член назначените лица се овластени да:

- вршат надзор во деловните простории на контролираниот субјект;
- вршат надзор на спроведувањето на одредбите од правилата на основачот и тарифник на основачот за извршени услуги на корисници во зоната;
- проверуваат идентификациони документи на лица поради потврдување на нивниот идентитет;

- бараат од контролираниот субјект или од неговите вработени писмено или усно објаснување во врска со прашања од делокругот на надзор;
- бараат стручно мислење кога е тоа потребно за надзор и
- обезбедуваат други потребни докази.

Со извршената ревизијата констатиравме дека директорот на Дирекцијата нема назначени овластени лица од редот на вработените кои би вршеле надзор над ТИРЗ и над корисниците, што не е во согласност со член 45-а став 2 од Законот за ТИРЗ. Незастапеноста на надзорните активности може да влијае на ненавремена контрола, откривање и спречување во случај на незаконско работење на корисниците. Оваа состојба го зголемува ризикот од работењето на корисниците особено во делот на вршењето на дејностите во зоните кои се забранети согласно член 35 од Законот за ТИРЗ (трговија со распаднати стоки, радиоактивни материи, дроги, хемикалии, оружје, муниција и други стоки) кои можат да се проверат исклучиво со увид на лице место.

4.3.2. Внатрешна ревизија

Внатрешната ревизија треба да обезбеди разумно, објективно уверување и совет со цел подобрување на работењето на субјектот и зголемување на ефикасноста на системите за внатрешна контрола. Истата се спроведува согласно со принципите на законитост, независност, објективност, компетентност, професионалност, интегритет и доверливост.
Раководителот на субјектот, има обврска да воспостави единица за внатрешна ревизија која ќе биде организациски и функционално независна и директно и единствено одговорна на раководителот на субјектот од јавниот сектор, а работењето на внатрешните ревизори да се извршува стручно и професионално.

Согласно член 31 од ЗЈВФК, ЕВР се основа со најмалку три внатрешни ревизори и раководител на единицата за внатрешна ревизија, доколку просечниот буџет на субјектот од јавниот сектор во последните три години изнесувал најмалку 500 милиони денари.
Со извршената ревизија констатиравме дека со актот за систематизацијата на работните места во Дирекцијата, предвидено е Одделение за внатрешна ревизија со Раководител на одделението и тројца внатрешни ревизори, но истото не е пополнето, поради што ЕВР не е воспоставена и не се врши ревизија. Надлежните лица од Дирекцијата истакнуваат дека во претходниот период имало обиди за нејзино воспоставување кои не успеале во најголем дел поради ниската поставеност на ниво на одделение и висината на платата од една страна и високите барања на професијата внатрешен ревизор.

Во Дирекцијата воспоставена е пракса да се врши ревизија на финансиските извештаи односно на завршните сметки, од страна на професионални правни лица односно, надворешна ревизија избрана со постапка за Јавна набавка кои што ја немаат улогата да ја заменат внатрешната ревизија.

Поради не воспоставената внатрешна ревизија во Дирекцијата, не можат да се исполнат барањата и ефектите кои треба да ги даде истата, а се предвидени со Глава II – Внатрешна ревизија од ЗЈВФК и Меѓународните стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија. Недостатокот на ЕВР не овозможува при доделувањето на државната помош да се утврдат и намалат ризиците кои произлегуваат од работењето, да се определат приоритетите при вршење на активностите, да се дадат препораки за подобрување, минимизирање на слабостите, подобрување на ефикасноста на работењето и зголемување на ефективноста на воспоставената внатрешна контрола.

4.3.3. Царински надзор

Согласно член 28 од Законот за ТИРЗ, основачот на зоната е должен да го загради, уреди и означи просторот на зоната и да обезбеди без надоместок простории потребни за работа на царинскиот орган, Дирекцијата и на изведувачот на железничките транспортни операции. Согласно став 4 од истиот член, зоната треба да биде уредена така што влегувањето и излегувањето на лицата, транспортните средства и стоката во и од зоната е можно само преку определени влезови, односно излези и истите се предмет на царински надзор. Оградата, влезовите и излезите на зоната треба да бидат прописно уредени, обезбедени и осветлени.

Согласно член 41 став 2 од Законот за ТИРЗ за движење и постапување со стока која се увезува или извезува, соодветно се применуваат одредбите од Царинскиот закон. Согласно став 4 од истиот член Министерот за финансии има донесено Правилник за задолжителните податоци кои треба да ги содржи евиденцијата и записот за внесување на стоки/добра во или од ТИРЗ и образецот од запис на евиденцијата.
Со извршената ревизија констатиравме дека Дирекцијата во сите зони има отворено канцеларии и единици во кои се распоредени вработени кои вршат техничка проверка и мерење на влезот и излезот на стоките кои влегуваат и излегуваат од зоните. За водење на евиденцијата воспоставен е софтвер во кој се врши внесување на предвидените податоци од Правилникот за: фактурната вредност на стоките, валута, возило, килограми и истите се доставуваат до Царинскиот орган односно шпедитерот за понатамошна обработка.

Врз основа на Законот за Царинската управа, Царинската управа има донесено Упатство за спроведување на Царинска постапка во ТИРЗ. Согласно точка 9 од Упатството: „влегувањето во и излегувањето од ТИРЗ од страна на физички лица и транспортни средства, како и внесувањето и изнесувањето на стоки во ТИРЗ се врши согласно со царинските прописи и се предмет на царински надзор. Надлежни за вршење на царинскиот надзор се царинските службеници од надлежната царинска испостава (надлежен надзорен царински орган), лоцирана во ТИРЗ. Доколку во рамките на ТИРЗ нема лоцирана царинска испостава, царински надзор вршат царинските службеници од најблиската царинска испостава определени од управникот на надлежната царинарница согласно местоположбата на зоната".

Со извршената ревизија и увид констатиравме дека единствено во ТИРЗ Скопје 1, Царинската управа има воспоставен царински надзор со отворена Царинска испостава, а во останатите зони како и зоната основана со ЈПП во Тетово користат услуги од најблиската царинска испостава која вообичаено е лоцирана во најблискиот град, односно во самите зони нема царински надзор.

Не оспорувајќи го начинот на кој е воспоставен царински надзор од страна на Царинската управа, ревизијата има обврска да укаже дека од 2016 година кога Царинската управа го има донесено Упатството до периодот на ревизијата, односно до 2022 година, бројот на корисниците е зголемен а со тоа и прометот на стоки кои влегуваат и излегуваат од зоните кои се ослободени од ДДВ при увоз на земјата како и царинските давачки, со што е зголемен ризикот од можни грешки и злоупотреби при царинскиот надзор, особено имајќи ја во предвид оддалеченоста на некои од царинските испостави во РСМ од зоните.

4.3.4. Извештаи за работењето на зоните од Дирекцијата

Согласно член 13 точка 4 од Законот за ТИРЗ, Дирекцијата до крајот на мај во тековната година има обврска да изготви **Извештај за работењето на зоните за претходната година** и истиот да го достави до Владата на РСМ за усвојување.

Со увид во доставената документација констатиравме дека Годишен извештај за работењето на зоните од страна на Дирекцијата е изработен за 2016 година, а за периодот од 2017 до 2020 година, односно во следните 4 (четири) години не се изработени извештаи, иако Секторот за грижа на корисници води евиденција, изработува прегледи, врши обработка и анализа на доставените податоци од Годишните извештаи на корисниците на зоните. За 2021 година изготвен е Годишен

извештај за работењето на зоните[64] и истиот е доставен како информација до Генералниот секретаријат[65] кој до периодот на ревизијата се уште не е усвоен од страна на Владата на РСМ.

Годишниот извештај за работата на ТИРЗ за 2021 година ги опфаќа извештаите за основаните 14 (четиринаесет) зони, особено за обемот на производство и услугите, извршената надворешно - трговска размена вредносно и количински по земји и производи, исплатени средства за бруто плати.

Не доставените Годишни извештаи за работењето на зоните, подолг временски период не и овозможуваат на Владата на РСМ да има увид во развојот и работењето на странските инвеститори во ТИРЗ во РСМ и постигнатите резултати, кои истовремено се потребни за креирање на политиките за странските инвестиции и економски развој на земјата, а со тоа и да одобри насоки за негов натамошен просперитет.

4.3.5. Годишни извештаи од работењето од корисниците во ТИРЗ

Согласно член 33 став 8 од Законот за ТИРЗ, корисникот на зоната (инвеститорот) е должен најдоцна до 31 март, во тековната година на основачот да му достави **Годишен извештај за работењето за претходната година** . Во став 9 од истиот член се пропишани податоците кои треба да ги содржи годишниот извештај и тоа:
- обем на производство, односно услугите остварени во зоните, квантитативно и вредносно;
- извршената надворешно – трговска размена, вредносна и количинска по земји, производи, земја – производ и
- бројот на остварените вработувања во извештајниот период по квалификациона структура.

Согласно став 10 од истиот член, обврската за пропишување на формата и содржината на Годишниот извештај е на директорот на Дирекцијата.
Со извршената ревизија констатиравме дека директорот нема донесено интерен акт за формата и содржината на Годишниот извештај, што не е во согласност со член 33, точка 10 од Законот за ТИРЗ. Имено со увид во Годишните извештаи кои ги доставуваат корисниците на ТИРЗ до Дирекцијата констатиравме дека истите се изработени во различна форма и податоците се презентираат на различен начин, во зависност од креативноста и политиката на известување на корисникот и не ги содржат сите податоци кои што се пропишани со одредбите од законот.

[64] Број 01-875/1 од 03.06.2022 година
[65] Број 03-898/1 од 08.06.2022 година.

Не пропишаната форма на доставување на Годишните извештаи влијае на еднообразноста и споредливоста на податоците при известувањето, кои се потребни за натамошна обработка и анализа од страна на надлежните лица во Дирекцијата, како и за креирање на соодветни политики и активности.

Согласно член 47 од Законот за ТИРЗ, предвидена е глоба од 5.000 евра во денарска противвредност за прекршок на правното лице-корисник на зона, кое нема да поднесе извештај за работењето во форма, содржина и рок согласно со членот 33 ставови (6) и (8) од законот. Дирекцијата, до сега нема изрекувани казни по овој основ од законот, а една од причините е што не е пропишана формата и содржината на Годишниот извештај што треба да го доставуваат корисниците.

4.3.6. Финансиски извештаи

Секторот за финансиски прашања во Дирекцијата е организиран во три одделенија: Одделение за буџетска координација, Одделение за буџетска контрола и Одделение за сметководство и плаќање, каде се систематизирани 17 работни места, а пополнети се 4 места и тоа по еден извршител во секое одделение и Помошник раководител на Сектор. За вршење на сметководствено – финансиските работи и изготвување на годишните сметки, Дирекцијата има воспоставено пракса со постапка за јавна набавка да ангажира надворешни правни лица[66]. Со Договорот за 2021 година предвидено е правното лице да назначи и одговорен сметководител. Во текот на ревизијата доставено е Решение за назначување одговорен сметководител, во чија веродостојност ревизијата не се увери од причини што истото архивски не е заверено и нема приемен штембил. Неназначувањето на одговорен сметководител е спротивно на член 16 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници и член 6 од Договор за вршење на сметководствени работи.
Ревизијата направи увид и анализа на Бруто билансите и финансиските извештаи кај двете сметки на Дирекцијата за 2021 година при што ги констатира следните слабости:

- не е извршено затварање на приходните и расходните конта во бруто билансот за 2021 година на сметката на основен буџет (637), што не е во согласност со член 7 став 3 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници[67];
- кај дел од позициите[68] на сметката од самофинансирачки активности (787), почетните состојби во главната книга на почетокот на фискалната година не се усогласени со заклучните состојби на крајот на претходната фискална година,

[66] Договори за вршење на финансиско –сметководствени услуги Број:05-796/4 од 12.06.2018, 05-802-2 од 12.06.2019 година и 05-700/2 од 15.06.2020 година
[67] Закон за сметководството за буџетските и буџетските корисници („Службен весник на РМ" бр. 61/02, 98/02, 81/05, 24/11, 145/15, 170/17, „Службен весник на РСМ" бр. 122/21)
[68] паричните средства, АВР, транзиторна пасива

што не е во согласно член 9 став 3 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници и не овозможува потврдување на точноста на воспоставената евиденција;

- деловните книги на субјектот на крајот на фискалната година односно податоците од финансиската евиденција по предавање на завршната сметка не се заклучени, што создава ризик од менување и дополнување на регистрираниот податок во деловните книги на начин што подоцна ќе го оневозможи утврдувањето на првобитно регистрираната содржина, што не е во согласност со член 10 став 1 и 2 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници;
- вкупните приходи по основ на трансфери од буџетот на РСМ за сметката (637) во сметководствената евиденција за 876 илјади денари се искажани во помал износ во однос на искажаните во завршната сметка за 2021 година, што укажува на несигурност во однос на точноста на позициите во финансикиот извештај.
- податоците искажани во основните финансиски извештаи: Биланс на состојба и Биланс на приходите и расходите, како и податоците од главната книга (постојаните средства) за двете сметки не се усогласени со податоците во бруто билансот;
- не е воспоставена точна евиденција на побарувањата и обврските по основ на ДДВ како што е уредено со член 47 од Законот за даночна постапка, што предизвикало ненавремено плаќање на обврските по овој основ. Во април 2022 година УЈП има издадено Решение за присилна наплата на ДДВ со главен долг[69] од 3.855 илјади денари и камата и такса во износ од 651 илјади денари;
- завршните сметки за 2019, 2020 и 2021 година не се објавени на WEB страна на Дирекцијата, што не е во согласност со член 29 став 2 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници и не овозможува транспарентно информирање.

Во периодот на ревизијата врз основа на постапка за јавна набавка во јуни 2022 година склучен е нов договор за вршење на финансиско – сметководствени услуги[70] за период од една година со кој е предвидено задолжително поседување на Уверение за овластен сметководител кој треба да биде назначен од страна на Дирекцијата за одговорен сметководител.

Имајќи ги во предвид горе наведените состојби за начин на работење, организационата поставеност и пополнетост на Секторот за финансики прашања во Дирекцијата, како и сензитивноста на дејноста и значајните износи за доделување на државната помош,

[69] 28-12/ДДВ-11.407 од 15.04.2022 година
[70] Договор број 05-671/2 од 27.06.2022 година

укажуваме на присуството на ризици во процесот на донесување на одлуки во работењето, постоење на грешки и неусогласености во финансиските извештаи што влијание на реалното и објективно прикажување на позициите во финансиските извештаи.

Напоменуваме дека во периодот за доставување на забелешки по Нацрт извештајот од овластениот државен ревизор, од страна на Дирекцијата, доставено е известување заедно со пропратна документација за изготвени нови коригирани финансиски извештаи за 2021 година за сметката на основен буџет (637) и сметката од самофинансирачки активности (787). Исто така, доставени се одлуки од УО за усвојување на коригираните финанскиски извештаи, како и дописи за нивно доставување до надлежните институции (Централен регистар на РСМ, Министерство за финансии и Државен завод за ревизија).

5. Заклучок

Со опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување техники и методологија од страна на ревизијата, добивме разумно уверување да го изразиме следниот заклучок:

Преземените активности на Дирекцијата за привлекување на странски инвестиции имаат позитивното влијание врз бруто домашниот производ и намалување на невработеноста во РСМ. Неоспорувајќи ја нејзината значајната улогата, со ревизијата укажуваме на одредени прашањата кои се однесуваат на: нецелосно уредена законска и под законска регулатива за доделување на државната помош, не донесена стратешка рамка и програмска документација, недостаток на прецизни критериуми, методологија и разграничени должности, како и нецелосна имплементација на одредени законските одредби, кои имаат влијание врз воспоставениот пристап кон корисниците, контролата и меѓу институционалната координација при доделувањето на државната помош. Исто така, извршени се инвестициони активности во зони кои не се функционални што влијае на нерационално трошење на средствата од Буџетот на РСМ. Во Дирекцијата недостасува надзор над корисниците во зоните, како и единица за внатрешна ревизија што влијае на навременото откривање, спречување и преземање на правни мерки во случај на неправилности во работењето. Начинот на кој е организирано финансиско евидентирање и севкупното известување не обезбедува целосна точност и транспарентност при информирањето.

Имајќи го предвид наведеното заклучивме дека со исклучок на ефектите од наведените прашања, мерките и активностите за развојот и работењето на ТИРЗ преземени од страна на Дирекцијата во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства, договори и воспоставени политики.

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

6. Препораки

Како резултат на извршената ревизија дадени се следните препораки до надлежните органи на управување и раководење во Дирекцијата на ТИРЗ:

1. Донесување на подзаконски акти за:
   - доуредување на начинот на координација на државните органи МФ, МЕ, УЈП и Дирекција во постапката за обезбедување на даночни ослободувања и олеснување; (точка 4.1.1.)
   - пропишување на постапката за следење на даночно ослободување при склучување на договори за втори или повеќе продуктивни почетни инвестиции; (точка 4.1.1.)
   - пропишување и примена на Методологија за доделување на државната помош за обезбедување контрола на наменското трошење на средства и остварените поволности по основ на даночни и царински ослободувања и олеснувања; (точка 4.2.3.)
   - пропишување на формата и содржината на Годишниот извештај за работењето на корисниците и соодветно постапување доколку корисниците на ТИРЗ, не доставуваат извештај до Дирекцијата согласно предвидениот образец и рок на доставување. (точка 4.3.5.)
2. Пропишување на законските одредби за:
   - допрецизирање на значењето на „кумулација на помошта“, начинот на нејзино следење, како и државен орган кој ќе биде надлежен за следење на истата; (точка 4.1.1.)
   - воведување обврска за изработка на извештај за реализација на тригодишната инвестициона програма; (точка 4.1.1.)
   - начинот на постапување со веќе изградените објекти во зоната во случај кога корисникот се откажал од понатамошно инвестирање; (точка 4.1.1.)
   - утврдување на критериуми за висината на доделување на државната помош, со вклучени индикатори за мерење на ефекти од нејзиното доделување. (точка 4.1.1.)
   - утврдување на критериуми за определување на висина на индивидуалната помош. (точка 4.2.3.)
3. Во соработка со Владата на РСМ да се преземат мерки и активности за донесување и имплементирање на Стратегија за привлекување на странски инвестиции во РСМ, во која ќе бидат вклучени и насоките за развојот и работењето на ТИРЗ и ИЗЗ. (точка 4.1.2.)
4. Започнување на активности за изработка на Тригодишна инвестициона програма со која ќе се утврдат приоритетите на Дирекцијата за потребните инвестициони активности во ТИРЗ за идниот период. (точка 4.1.3.)

Ревизорски тим:	Овластен државен ревизор:
1.	
2.	....
3.	
4.	

5. Редовно информирање на Владата на РСМ за периодот на истекување на мандатот на членовите на УО и потребата од назначување на нови членови. (точка 4.2.1.)
6. Свикувањето на седниците на УО да се врши на редовен и официјален начин, а електронските седници да се одржуваат само во исклучителни и итни случаи предвидени со Деловникот или доколку има потреба да се користи друга аудио и визуелна комуникациска опрема. (точка 4.2.1.)
7. Анализирање на тековната состојба со бројот на вработени и ангажирани лица по договор за дело во Дирекцијата, определување на оптимален број на вработени за непречено и сигурно извршување на дејноста и нивно соодветно пополнување. (точка 4.2.2.)
8. Целосно имплементирање на донесената Процедура за анализа, преговори и следење на договорите за државна помош. (точка 4.2.3.)
9. Организациско и кадровско екипирање на Секторот за државна помош и контрола на извршување на договорите и обезбедување разграничување на надлежностите при доделување, исплата и следење на државната помош на корисниците на ТИРЗ. (точка 4.2.3.)
10. Воспоставување соодветни координативни активности со надлежните министерства (МТВ и МЗШВ) за навремено завршување на започнатите постапки за изградба на инфраструктурни објекти. (точка 4.2.4.)
11. Реално и објективно планирање на развојот на ТИРЗ и соодветно искористување на целокупното земјиштето за дејноста за која се формирани. (точка 4.2.5.)
12. Изнаоѓање соодветна употребна вредност за изградените нефункционални зони и искористување на земјиштето и инфраструктурата. (точка 4.2.5.)
13. Утврдување на фактичката состојба на материјалните средства во подготовка, обезбедување услови за нивно ставање во употреба и воспоставување на реална и објективна евиденција. (точка 4.2.5.)
14. Во соработка со надлежниот државен орган да се разгледа можноста при проектирање и изградба на градежните објекти во зоните, истата да се спроведува во фази преку изготвување на поединечни проекти и добивање одобренија за нив, со цел објектите навремено да бидат ставени во употреба. (точка 4.2.6.)
15. Разгледување на можностите од изнаоѓање на најдобро решение за исплата на заостанатите обврски спрема изведувачите. (точка 4.2.6.)
16. При спроведување на постапка за ЈПП да се почитуваат доследно одредбите од Закон за КЈПП во однос на целосно вклучување и усогласеност на основните информации во физибилити студијата. (точка 4.2.7.)
17. При склучување на договор за ЈПП да се почитува законски дозволениот период за негово времетраење, додека при негова реализација во целост да се постапува

согласно одредбите кои се однесуваат на надзорните активности со приватниот партнер и обезбедување на банкарски гаранции. (точка 4.2.7.)

18. Целосно и доследно следење на реализацијата на обврските од договорот за ЈПП во ТИРЗ Тетово. (точка 4.2.7.)
19. Екипирање на стручната единица за управување со проектот со соодветен технички и административен персонал, како и прераспределба на лицата во ТИРЗ Тетово и нивно соодветно ангажирање во работни активности предвидени со актите за организација и систематизација на Дирекцијата. (точка 4.2.7.)
20. Во врска со Договорот за отуѓување на градежно земјиште на ТИРЗ „Ранковце“ да се преземат мерки и активности за враќање на земјиштето во сопственост на РСМ и евентуална наплата на договорните казни предвидени во договорот. (точка 4.2.8.)
21. Во соработка со надлежни институции да се иницираат активности за изработка на нови анализи за ефектите и резултатите од странските инвестиции во РСМ и инвестициите во ТИРЗ за добивање сознанија корисни за идните активности и политики за странските инвестирања (точка 4.2.9.)
22. Назначување овластени лица за надзор и контрола во ТИРЗ и корисниците, спроведување на надзорни активности и во случај на утврдени неправилности покренување на соодветни прекршочни постапки. (точка 4.3.1.)
23. Воспоставување на ЕВР и создавање услови за нејзино функционирање. (точка 4.3.2.)
24. Во координација со надлежните лица од Царинската управа да се преиспита потребата од бројот и места за постоење на отворени царински испостави во зоните, а врз основа на направени анализи за обемот на влез и излез на стоки. (точка 4.3.3.)
25. Редовно да се изработува извештајот за работењето на зоните за претходната година и негово доставување за разгледување до Владата на РСМ. (точка 4.3.4.)
26. Пополнување на работните места во Секторот за финансиски прашања и вработување на Раководител на сектор - одговорен сметководител, како и обезбедување на сигурни, точни и објективни финансиски извештаи. (точка 4.3.6.)

Ревизорски тим:
1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

Овластен државен ревизор:

....

Република Северна Македонија
Дирекција за технолошки индустриски развојни зони

Republic of
NORTH MACEDONIA
DTIDZ FREE ZONES

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - SHKUP
Примено: Pranuar më: 13.09.2022
Орг. Един. Nj. org. | Број Nr. 20-129/11 | Прилог Shtojcë | Вредност Vlera

Број: 03-212/7

Датум: 07.09.2022

Дирекција за технолошки индустриски развојни зони
Бул.Партизански одреди бр.2
П.Фах 311, 1000 Скопје,
Република Северна Македонија
Тел. (02) 3111 166
Е-пошта: info@fez.gov.mk
www.fez.gov.mk

До:

До
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА (ДЗР)
ул. Павел Шатев бр.2,
Палата "Емануел Чучков",
1000 Скопје

<u>Предмет:</u> Придонес кон Нацрт извештај за извршена ревизија на усогласеност на тема „Развој и работење на технолошките индустриски развојни зони" Ваш број 20.129/10 од 01.08.2022 г. и Наш број 03-212/6 од 08.08.2022 г.

Почитувани,

Во врска со доставениот Нацрт извештај за извршена ревизија на усогласеност на тема „Развој и работење на технолошките индустриски развојни зони", во име на тимот на Дирекцијата за технолошко – индустриски развојни зони (ТИРЗ) и свое име изразувам благодарност за професионалниот пристап и отворен однос и соработка во изминатиот период.

Доставениот Нацрт извештај нуди корисен приказ на постигнатите резултати од работењето, како и отворените прашања и предизвици со кои се соочуваме од институционален, оперативен и од аспект на регулатива. Дадените перпораки, во најголем дел, даваат соодветни насоки за процесите на реструктурирање на институцијата, но и целокупната рамка на поттикнување на инвестициите во Северна Македонија и се во согласност со процесите иницирани од наша страна во изминатите две години.

Во продолжение на овој допис, проследуваме и придонес кон Нацрт Извештајот на клучни теми односно прашања, со конретни укажувања од наша страна.

I. Во однос на **потребата од изготвување на анализа на ефектите од странските инвестиции** во земјата, укажуваме на изготвената Анализа од страна на Дирекцијата во 2021 година, каде се користени податоци од годишните сметки на компаниите во

периодот од 2010 до 2020 година, а врз основа на осум следени индикатори. Анализата, со податоците е доставена до тимот на ДЗР, а истата (во форма на презентација) е достапна на веб страницата на Дирекцијата за ТИРЗ.

- Во контекст на предходното, информираме односно потсетуваме на веќе воведена практика на изготвување на редовни месечни, квартални и годишни извештаи за работењето на компаниите во ТИРЗ. Со овие извештаи, користејќи податоци од самите компании, но и од официјални извори од државните институции (пр. Централен регистар), Дирекцијата обезбедува редовно следење на обемот и динамиката на активностите (извоз, увоз, нето – извоз, број на вработени, просечни плати по вработен, уплати во Буџетот итн). Истовремено, овие извештаи односно анализи се користат и за мерење на ефектите од актуелни состојби (пандемија, енергетска и криза со снабдување со суровини, итн.) и дефинирање на потреба за преземање на мерки од страна на државата

- Кон оваа тема, укажуваме на потребата од измена на делот на Нацрт - Извештајот на стр. 39, вклучително и Графиконот бр. 5 имајќи предвид дека, меѓудругото, направена е замена на податоци за реализиран извоз со (нецелосни) податоци за годишни приходи на компаниите. Точните податоци преземени од годишната анализа на Дирекцијата за 2021 година, на основа на годишните сметки на компаниите доставени до Централниот регистер, се поместени во Прилог 1 на овој допис. Дополнително, согласно овие податоци, потребно е соодветно прилагодување на изнесените констатации на истата страна од Нацрт – Извештајот за движењата на обемот на производство и услуги во вредносна смисла. Во квантитативна смисла, достапни се податоци за 2021 година, додека во моментот се работи на комплетирање на податоците за 2020 и 2019 година, следствено и на констатациите изнесени во Нацрт Извештајот дека истите недостасуваат.

II. Во однос на **потребата од носење на државна стратегија за поттикнување на странски инвестиции, како и констатираните**
4.1.1. **потреби во делот на дефинирање на процеси и поблиски**

потреби во делот на дефинирање на процеси и поблиски критериуми за доделување на државна помош информираме односно потсетуваме на следното:

- Дирекцијата за ТИРЗ во 2021 година донесе соодветна Процедура за доделување на државна помош, што е дел од пакетот за стандардизација со Стандард за управување со квалитет - ISO 9001 и Стандард за управување со антикорупција - ISO 37001;

- Во рамки на договорот со PriceWaterhouseCoopers се работи на подготовка на Методологија за доделување на државна помош, со нови модели на вреднување на квалитетот на инвестициите. Истата е во завршна фаза на изработка и се очекува да биде донесена во крајот на 2022 година

III. Генерално, во однос на **констатациите и препораките за институционалните капацитети и процеси** информираме односно потсетуваме дека Дирекцијата за ТИРЗ во 2022 година:

- изготви целосно нов Акт за систематизација на работните места, со значајна трансформација на одредени функции во работењето. Актот за систематизација предвидува намалување на вкупниот број на работни места, со ззајакнување на ефикасноста и функционалноста на институцијата;

- во фаза на изработка се соодветни акти за интегрирање на капацитетите на Агенцијата за странски инвестиции, со цел креирање на единствен систем (влезна точка) за сите инвеститори, без разлика на земја на потекло на капиталот. Истото е во рамки на проект за институционална реформа, финансиран од ЕУ, а согласно Заклучокот број 2 од Точката 150 од Нацрт- записникот од Дваесет и третата седница на Владата на РСМ, одржана на 08.03.2022 година, а во врска со отпочнување на процесот на реорганизација – ИПА 2017 проект "Подршка на државна реорганизација",

IV. Во однос на **регулаторната рамка** информираме односно потсетуваме дека Дирекцијата за ТИРЗ, согласно Извадокот на

Владата на РСМ од 12 април 2022 година, точка 28, во соработка со Министерството за економија изработи измени на Законот за индустриски и зелени зони. Воедно, во фаза на изработка се и измени на Законот за ТИРЗ. Во овие процеси значајно место ќе имаат и дадените препораки од Нацрт Извештајот, за што повторно ја изразуваме нашата благодарност.

V. Во однос на **констатацијата за динамика за градење (стр. 29 од Нацрт - Извештајот)** информираме дека во 2021 година се завршени постапки за набавка, по кои се склучени договори во вкупна вредност од над 750 милиони МКД. Во 2022 година склучени се договори во вкупна вредност од 230 милиони МКД, а во постапка за избор на изведувачи на градежни работи се проекти во вредност од дополнителни 180 милиони МКД. Овие средства се вложуваат во основна инфраструктура. Во рамки на новиот концепт на работа на ТИРЗ, а во рамки на стратешкиот зелен инвестициски фонд, во подготовка се проекти (во делот на изградба на индустриски објекти) од над 3 милијарди МКД, за кои се очекува да се склучат и договори до крајот на 2022 година.

Освен *тематски* прашања, во продолжение, согласно дадени мислења и од стручниот тим на Дирекцијата за ТИРЗ, проследуваме и селектиран дел на придонес кон други конкретни констатации и препораки од Нацрт – Извештајот:

VI. По однос на точка **4 Наоди и препораки, подточка 4.1.1 Законска регулатива – Закон за технолошки индустриски развојни зони** во вториот пасус алинеа 5 стои дека Законодавно правната комисија на Собранието на РСМ нема утврдено пречистен текст по однос на Законот за ТИРЗ, Ве известуваме дека во Службен весник на РСМ во делот Редакциски пречистени текстови, објавен е редакциски пречистениот текст на споменатиот Закон.

Во истиот пасус алинеа 8 е истакнато е дека цитираниот Закон не содржи одредби за начинот на постапување со веќе изградените објекти во зоната во случај кога корисникот се откажал од понатамошна инвестиција. Во контест на ова сакаме да потенцираме дека во случај кога ќе дојде до откажување од понатамошно инвестирање постојат повеќе начини за

раскинување на Договорите за закуп согласно Законот за ТИРЗ. Но во случај да корисникот ја одржува својата инвестиција но го прекине производствениот процес после рокот од 30 месеци за започнување со производство, Законот за ТИРЗ не содржи одредби за третман на ваквите ситуации.

VII. По однос на точка **4 Наоди и препораки, подточка 4.2.1 Управен одбор на Дирекцијата** во третиот пасус алинеа 1 се истакнува влијанието на составот на УО врз во полновожаноста на донесените одлуки, како и ризик од непречено извршување на дејноста и неовозможување на целосен и транспарентен процес на управување. По однос на ваквиот наод сакаме да истакнеме дека Дирекцијата имајќи ја во предвид ситуацијата за комплетирање на составот на УО, во периодот од пет месеци односно до комплетирање на членовите од страна на Владата на РСМ, Управниот одбор сите одлуки ги носел исклучиво со присуство и даден глас на сите 4 именувани члена, што претставува мнозинство од вкупниот број членови кој треба да биде 7. Со тоа е запазен начинот на одлучување согласно Деловникот за работа на УО.

VIII. По однос на точка **4 Наоди и препораки, подточка 4.2.3. Начин и постапка за доделување на државна помош** во единаесетиот пасус констатирано е дека во април месец 2022 година заради недостаток на кадровски и стручни капацитети и ресурси, објавена е Отворена постапка за јавна набавка на услуги. По однос на истото сакаме да истакнеме дека заради комплексноста на материјата за државна помош, делот на потврдување на исполнетост на условите за доделување на државна помош, како и изработка, измени и дополнување на Упатството за утврдување на оправдани инвестициски трошоци и следење на обврските од договорите за државна помош се предмет на ревизија од овластен ревизор на инвестициските трошоци на корисниците на државна помош од почетокот на доделување на државна помош од страна на Дирекцијата (2015 година). Првиот нарачан извештај за потврдување на Оправдани инвестициски трошоци за Џонсон Мети ДООЕЛ Скопје е изготвен во 2016 година, со спроведување на јавна набавка во 2015 година. Од 2015 до сега јавната набавка во Секторот за државна помош се спроведува на

годишно ниво. Од 2021 година, пристапот на проверка на барањата од страна на меѓународна ревизорска куќа, ангажирана од Дирекцијата се применува за сите баратели на државна помош. Ова се прави и заради понатамошно зголемување на довербата на корисниците кон системот, кои во поголем дел се реномирани странски компании, а што е значаен дел од севупната инвестициска клима во државата.

IX. По однос на точка **4 Наоди и препораки, подточка 4.2.5. Инвестирање во ТИРЗ од страна на Дирекцијата** во третиот пасус истакнато е дека градежните активности во зоните ќе продолжат откако ќе се појави заинтересираност од инвеститор, што би значело изградба на останатиот дел од зоната и фабриката на инвеститорот. По однос на оваа констатација би сакале да укажеме дека вложувањето во зоните, вклучително и оние без корисници во моментот, се прави со цел зголемување на привлечноста на локациите (повеќето во помалку развиени региони во земјата) во однос на ТИРЗ во поголемите урбани средини (Скопје).

X. По однос на точка **4 Наоди и препораки, подточка 4.2.6. Обврски од минати години и судски постапки** би сакале да ја прецизираме ситуацијата утврден во првиот пасус и тоа дека со договорите е предвидено задржување на средства од 5% на име депозит за во гарантен период. Овој депозит се задржува од времените ситуации се до доставување на Конечна ситуација, кога согласно договорот е предвидено да се вратат задржаните средства со доставување на Банкарска гаранција за во гарантен период која по истекот на гарантниот период се враќа/ ослободува искористена, делумно искористена или неискористена, а со тоа и да се затворат обврските. Препораката да се најде решение за надминување на оваа состојба е целосно во линија на веќе преземена активност од Дирекцијата, проследена до Владата на РСМ со Информација за потребата од склучување на Анекси кон Договорите за градење бр.03-1284/1 од 05.11.2021 година.

XI. По однос на точка **4 Наоди и препораки, подточка 4.2.7. ТИРЗ со ЈПП Тетово** во вториот пасус алинеа 5 е констатирана потребата

од стручна единица за управување во проектот во цело времетраење на проектот согласно Договорот за ЈПП, и има забелешки по однос на начинот на кој е организирана оваа обврска согласно Договорот. Притоа истакнуваме уште еднаш дека Дирекцијата ја организира работата соглсно позитивната законска регулатива во вид на организациони единици - сектор или одделение. Во тек се измени на примарната законска регулатива за ТИРЗ кои, доколку се прифатат од Владата и Собранието, ќе овозможат реализација на преземените обврски по овој договор.

XII. По однос на точка **4 Наоди и препораки, подточка 4.3.6., Финансиски извештаи** а кои се во врска со Бруто билансите и финансиските извештаи кај двете сметки на Дирекцијата за развој на технолошко индустриските зони за 2021 година се отстранети во тек и по изготвувањето на нацрт извештајот. Во продолжение на овој допис Ве известуваме за следните спроведени активности со цел надминување и отстранување на слабостите:

- Извршено е затварање на приходните и расходните конта во бруто билансот за 2021 година на двете сметки и тоа на основен буџет (сметка 637) и на смткаta 787 – самофинансирачки активности;

- Извршено е усогласување на почетните состојби на сметката од самофинансирачките активности (787) на сите позиции од контниот план согласно извештајот за ревизија и изготвување на нов бруто салдо биланс на ден 31.12.2020 година. Од причина што Централниот регистар на РСМ ги има заклучено податоците по годишните сметки за 2020 година и неможе да се достават официјално нови обрасци, извршени се усогласувања и истите се прикажани во аналитичките бруто биланси за 2020 година и почетна состојба во 2021 година;

- Извршено е усогласување и исправки како и затварање на деловните книги за крајот на фискалната 2021 година за двете сметки, со што сметаме дека е надминат ризикот од менување и дополнување на регистратираниот податок во деловните книги.

Истовремено известуваме дека за двете сметки подготвени се нови состојби во бруто билансот за 2021 година и врз основа на истите подготвени се и доставени комплет нови годишни сметки со потребните обрасци;

- Од доставените исправки на годишни сметки за двете сметки 637 и 787 евидентно е дека е извршено усогласување на податоците со податоците во бруто билансите;
- Воспоставена е точна евиденција која е усогласена со картиците на Управата за јавни приходи на РСМ Регионална дирекција Скопје, како и воспоставување на редовно плаќање на обврската за ДДВ и
- Во однос на констатираната слабост дека Завршните сметки за 2019, 2020 и 2021 година не се објавени на веб страната, укажуваме на тоа дека Дирекцијата истите ги објави, согласно чл. 29 став 2 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници со цел транспарентност во информирањето.
-

На крајот, а заради спецификите на прашањето, во посебен прилог доставуваме и придонес кон констатациите и препораките во делот на финансиското работење, како и ЦД со детална аналитика за реализираиот увоз/извоз по години.

Се надеваме на Ваше детално внимание кон овој допис и опфаќање на нашиот придонес во финалниот текст на Извештајот.

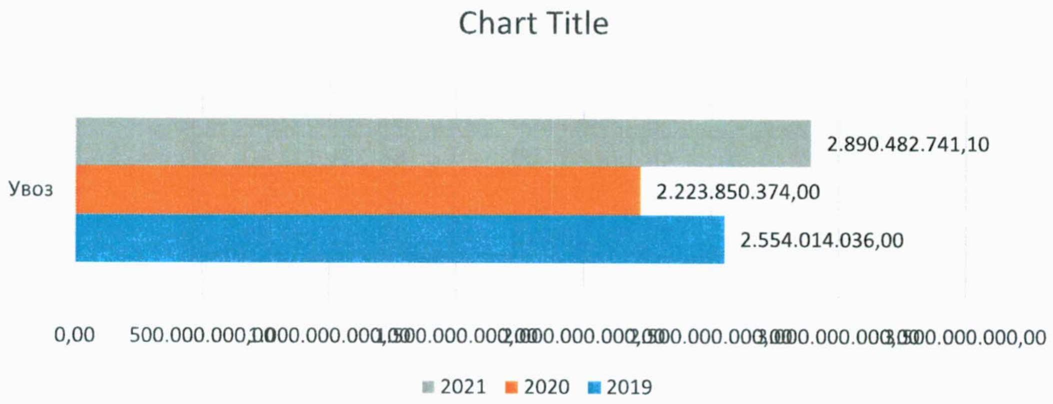
Директор
Јован Деспотовски

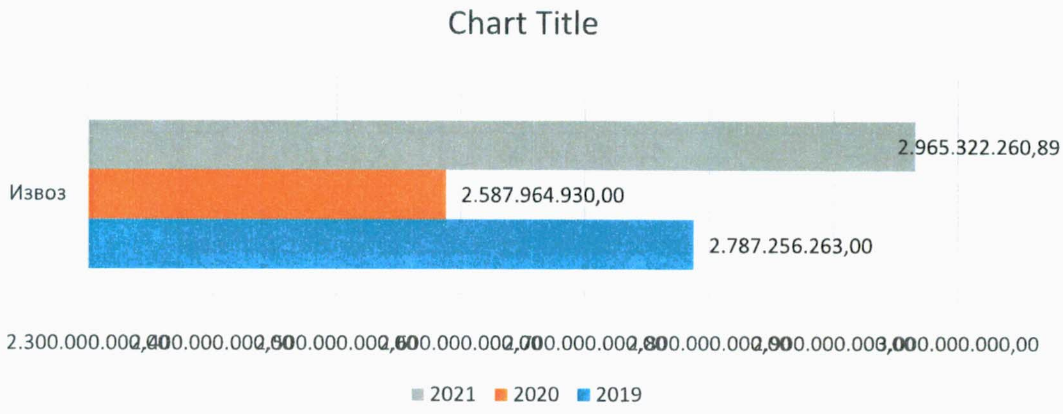
Прилог

1. *ЦД со детална аналитика за реализираиот увоз/извоз по години*
2. *Бруто биланс за 2021 год. -затворени класи за сметка 637*
3. *Бруто биланс за 2021 год. -затворени класи за сметка 787*
4. *Почетен налог 01.01.2022 год. за сметка 637*
5. *Почетен налог 01.01.2022 год. за сметка 787*
6. *ДДВ картица без камата*
7. *Усогласена ДДВ картица со УЈП*
8. *ДДВ картица од УЈП за период 01.01.2022 до 21.07.2022 година*
9. *Табеларен приказ за ДДВ пријави*
10. *Аналитичка картица-Усогласување на ДДВ со УЈП*
11. *Аналитичка картица- Завршни книжења 2021 год. за сметка 787*
12. *Аналитичка картица-Исправка на дел од вишок на приходи од 2020 год. за сметка 787*
13. *Аналитичка картица-Усогласување на ДД со УЈП*
14. *Аналитичка картица-Усогласување на ДД, инвента, фактури*
15. *Аналитички Бруто биланс за 31.12.2020 год. за сметка 787*
16. *Аналитичка картица – Исправка на Основни средства*
17. *Аналитичка картица – Дополнителни фактури за сметка 637*
18. *Аналитичка картица – Усогласување на ДДВ со УЈП*
19. *Аналитичка картица - Усогласување на ДДВ со УЈП*
20. *Завршни книжења за 2021 година за сметка 637*
21. *Синтетички преглед на Основни средства од главна книга без инвестиции со состојба 31.12.2021 год.*
22. *Вкупен преглед на основни средства за 2021 год.*
23. *Допис бр. 05-629/4 од 04.08.2022 год.*
24. *Допис бр. 05-628/3 од 04.08.2022 год.*
25. *Допис бр. 05-629/3 од 04.08.2022 год.*
26. *Допис бр. 05-628/4 од 04.08.2022 год.*
27. *Допис бр. 05-629/5 од 04.08.2022 год.*
28. *Допис бр. 05-628/5 од 04.08.2022 год.*
29. *Одлука од УО бр. 02-946/10 од 26.07.2022 год. за сметка 637*
30. *Одлука од УО бр. 02-946/11 од 26.07.2022 год. за сметка 787*
31. *Корегирана Годишна сметка за 2021 год. за сметка 637*
32. *Корегирана Годишна сметка за 2021 год. за сметка 787*

Година	Увоз
2019	2.554.014.036,00
2020	2.223.850.374,00
2021	2.890.482.741,10

Година	Извоз
2019	2.787.256.263,00
2020	2.587.964.930,00
2021	2.965.322.260,89





*Системот за евиденција на ДТИРЗ (КВИ) вредностите ги изразува во евра.

2021	Увоз КВИ	Извоз КВИ
ТИРЗ СКОПЈЕ 1	2.390.284.570,00	2.512.579.128,00
ТИРЗ СКОПЈЕ 2	119.254.451,00	47.494.877,00
ТИРЗ ШТИП	86.510.546,00	105.826.761,00
ТИРЗ ПРИЛЕП	89.892.848,00	50.035.775,00
ТИРЗ СТРУМИЦА	35.167.332,00	40.563.697,00
ТИРЗ ТЕТОВО	38.525.840,00	56.371.097,00
ТИРЗ КИЧЕВО	44.128.887,00	68.181.112,00
ТИРЗ СТРУГА	20.942.058,00	6.552.646,00
ИЗ КОСЕЛ-КОСТАЛ	65.776.209,10	77.717.167,89
ВКУПНО:	**2.890.482.741,10**	**2.965.322.260,89**

o

2020	Увоз КВИ	Извоз КВИ
ТИРЗ СКОПЈЕ 1	1.798.463.664,00	2.109.616.717,00
ТИРЗ СКОПЈЕ 2	94.545.594,00	120.040.385,00
ТИРЗ ШТИП	97.275.688,00	117.749.769,00
ТИРЗ ПРИЛЕП	65.105.648,00	39.525.937,00
ТИРЗ СТРУМИЦА	30.545.180,00	36.908.196,00
ТИРЗ ТЕТОВО	35.163.532,00	49.093.823,00
ТИРЗ КИЧЕВО	41.630.820,00	62.294.120,00
ТИРЗ СТРУГА	10.262.041,00	4.332.806,00
ИЗ КОСЕЛ-КОСТАЛ	50.858.207,00	48.403.177,00
ВКУПНО:	**2.223.850.374,00**	**2.587.964.930,00**

2019	Увоз КВИ	Извоз КВИ
ТИРЗ СКОПЈЕ 1	2.052.987.148,00	2.215.947.204,00
ТИРЗ СКОПЈЕ 2	127.185.878,00	173.257.305,00
ТИРЗ ШТИП	120.595.482,00	130.527.476,00
ТИРЗ ПРИЛЕП	71.073.124,00	65.844.821,00
ТИРЗ СТРУМИЦА	42.354.244,00	50.018.248,00
ТИРЗ ТЕТОВО	31.328.236,00	44.780.024,00
ТИРЗ КИЧЕВО	52.023.496,00	66.366.500,00
ТИРЗ СТРУГА	10.971.135,00	3.922.957,00
ИЗ КОСЕЛ-КОСТАЛ	45.495.293,00	36.591.728,00
ВКУПНО:	**2.554.014.036,00**	**2.787.256.263,00**

*Системот за евиденција на ДТИРЗ (КВИ) вредностите ги изразува во евра.

Прилог бр.8

Одговор
на забелешки на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор

Добиени се забелешки број 03-212/7 од 07.09.2022 година, насловени како „Придонес кон Нацрт извештајот за извршената ревизија на усогласеност на тема – Развојот и работењето на технолошките индустриски развојни зони“ од г. Јован Деспотовски, директор на Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони (Дирекција), заведени во Државниот завод за ревизија под број 20-129/11 од 13.09.2022 година.

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

1. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.1.1. алинеја 5**, која се однесува на недонесен пречистен текст на Законот за ТИРЗ од страна на Законодавно правната комисија на Собранието на РСМ, **претставува известување** за донесен редакциски пречистен текст од страна на Службен весник на РСМ.

2. Забелешката на констатираната состојби **во точка 4.1.1. алинеја 8**, која се однесува на законски неуреден начин на постапување со веќе изградените објекти во зоната во случај кога корисникот се откажал од понатамошно инвестирање, **претставува известување** за можните начини на раскинување на договорите за закуп во случај кога ќе дојде до откажување од понатамошно инвестирање, како и за отсуство на законски одредби за третман во случај кога корисникот ја одржува својата инвестиција, но го прекинал производствениот процес по рокот од 30 месеци за започнување со производство.

3. Забелешките на констатираните состојби **во точка 4.1.1.**, кои се однесуваат на преземени почетни активности за изработка на нов Закон за ТИРЗ чија цел е реорганизација на начинот на вршење на дејностите во ТИРЗ и доделувањето на државната помош и за измена и дополнување на ЗИЗЗ, со кои во план е да се воведат одредби за начинот, постапката и условите за основање на зоните, можност за градба на објекти и прецизно уредување на постапките за отуѓување на земјиштето, **претставува известување** за изработени измени на ЗИЗЗ во соработка со Министерство за економија и започнати активности за измени на Законот за ТИРЗ.

4. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.1.2.,** која се однесува на не донесената Стратегија за привлекување на странски инвестиции во РСМ, што не овозможува државните органи кои имаат утврдени надлежности со закон, соодветно да ги утврдат приоритетите, целите, политиките за привлекување на странски инвестиции и активностите за инвестирање во ТИРЗ и ИЗ, **претставува известување** за воведување на Стандард за управување со квалитет – ИСО 9001 и Стандард за управување со антикорупција – ИСО 37001, како и за подготовка на Методологија за доделување на државна помош согласно договор со PricewaterhouseCoopers која е во завршна фаза.

5. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.2.1.,** која се однесува на некомплетен состав на УО во период од 5 месеци, **претставува известување** за начинот на носење на одлуките од именуваните членови во тој период.

6. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.2.3.,** која се однесува на потребата од компетентен, стручен и професионален кадар во Секторот за државна помош и контрола на извршувањето на договорите каде се врши доделувањето на државната помош на корисниците на ТИРЗ, што претставува сложен процес за чие што спроведување, следење и контрола во исполнувањето на договорните обврски и рокови, од аспект на даночните и царинските ослободувања и олеснувања, потребни се најмалку 10 години, **претставува известување** за изготвен нов акт за систематизација на работни места со намалување на вкупниот број на вработени и изработка на соодветни акти за интегрирање на капацитетите со Агенцијата за странски инвестиции.

7. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.2.3.,** која се однесува на ангажирање на надворешни експерти поради недоволни кадровски и стручни капацитети и ресурси на Дирекцијата **претставува образложение** за причините за нивното ангажирање во 2022 година со постапка за јавна набавка на „Услуги за мониторинг на договорите за доделување на државна помош“.

8. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.2.4.,** која се однесува на забавена динамика на реализација на градежните активности во зоните, **претставува известување** за склучени договори за изведување на градежни работи во 2022 година кои ќе бидат предмет на ревизија во нареден период.

9. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.2.5.,** која се однесува на начинот и динамиката на инвестирање во ТИРЗ од страна на Дирекцијата кој е во корелација со заинтересираноста на корисниците **претставува образложение** за причините за фазна изградба на зоните согласно потребите на корисниците.

10. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.2.6.,** која се однесува на утврдените неподмирени обврски од минати години и започнати судски постапки по тој основ **претставува известување** за планирани активности кои Дирекцијата ќе ги преземе за надминување на состојбата и подмирување на обврските од минати години.

11. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.2.7.,** која се однесува на обврска на јавниот партнер за обезбедување на стручна единица за управување со проектот во согласност со пропишаните одредби од договорот за ЈПП, **претставува известување** за преземени тековни активности за измена на законска регулатива за ТИРЗ и постапување по усвојување на измените од Владата и Собранието на РСМ.

12. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.2.9.1.,** која се однесува на информациите (вклучително и Графиконот 5) за вкупните вредности на извршениот увоз, извоз и обем на производство изразени во илјади денари во периодот 2019 – 2021 година **претставува известување** за податоци за увоз и извоз преземени од системот за евиденција на Дирекцијата, а кои се разликуваат од податоците презентирани во извештајот за работењето на корисниците на ТИРЗ. Имено, информациите кои се презентирани во извештајот на овластениот државен ревизор се добиени врз основа на извршените анализи на податоците во доставените Годишни извештаи за работењето на корисниците на ТИРЗ за претходната година, кои корисниците ги доставуваат до Дирекцијата и кои претставуваат основа за изработка на Извештајот за работата на ТИРЗ за 2021 година. Од старана на раководните лица во Дирекцијата воочени се разлики во податоците и причините кои довеле до истата, поради што преземени се мерки за нивно усогласување со извештаите на корисниците. Реалноста и објективноста на податоците кои се составен дел на доставените забелешки ќе бидат предмет на разгледување во наредна ревизија.

13. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.2.9.1.,** која се однесува на потреба од изготвување на нови анализи за извршените странски инвестиции, увозот, извозот, нивното влијание врз бруто домашниот производ и вработувањата, како и мерење на ефектите од доделената државна помош на ниво на држава, **претставува известување** за изготвена и објавена Анализа од страна на Дирекцијата во 2021 година (во форма на презентација), изработена врз основа на податоци од годишни сметки на корисниците, која ревизорскиот тим ја имаше земено во предвид при вршење на ревизијата.

14. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.3.4.,** која се однесува на обврска за изготвување на Извештај за работењето на зоните за претходната година и негово доставување до Владата на РСМ за усвојување, **претставува известување** за изготвени месечни, квартални и годишни извештаи од страна на надлежните сектори во Дирекцијата на ТИРЗ, за работењето на компаниите, кои при извршување на ревизијата беа земени во предвид.

15. Забелешката на констатираната состојба **во точка 4.3.6.,** која се однесува на утврдените слабости во изготвување на финансиските извештаи, **претставува известување** за преземени активности со цел надминување и отстранување на констатациите од спроведената ревизија. Имено во прилог на забелешките доставени се нови, коригирани финансиски извештаи за 2021 година за двете сметки (сметката на основен буџет (637) и сметката од самофинансирачки активности (787)), одлуки од УО за усвојување на коригирани годишни сметки за 2021 година, донесени во јули 2022 година и дописи за нивно доставување до надлежните институции (Централен регистар на РСМ, Министерство за финансии и Државен завод за ревизија) од август 2022 година. Реалноста и објективноста на податоците во доставените коригирани финансиски извештаи не се предмет на ревизија во ревизијата на усогласеност. Известувањето за изготвени коригирани финансиски извештаи соодветно ќе биде обелоденето во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.