



*Министерство за финансии*

*Сектор за управување со средствата од Инструментот за прет-пристапна  
помош-ИПА*

*Информација во врска со ефективното функционирање на системот за  
управување и контрола со ИПАРД*

*Март 2023*

## Информација за ефективно функционирање на системот за управување и контрола на ИПАРД 2014- 2020;

Со цел поефикасно функционирање на ИПАРД Агенцијата, подготвени се измени на Внатрешните процедури за работа на ИПАРД Агенцијата во 2022 година. Измената на Внатрешните процедури за работа на ИПАРД Агенцијата произлегува од потребата за унапредување на процесот на плаќање преку воведување на авансно плаќање. Оваа измена произлегува од измените на Секторската спогодба и со имплементирање на истата ќе се забрза процесот на плаќања од една страна и ќе се намали ризикот од губење на средства од ИПАРД Програмата. Овие измени се квалифицирани како значајни поради што е доставено барање за одобрување на Внатрешните процедури за работа на ИПАРД Агенцијата до ГД АГРИ на 17 Октомври 2022 година. Националните власти беа информирани од страна на Европската Комисија на 03 јануари 2023 година дека предложените измени не се во спротивност со одредбите на Рамковната спогодба (FwA) и SA II и дека нема потреба од претходно одобрување од страна на Комисијата. Според националната поставеност за користење аванси, барателот може да поднесе барање за авансно плаќање на финансиската поддршка во рок од 60 дена по склучувањето на договорот за финансиска поддршка. Авансот не може да надмине износ поголем од 50% од износот на одобрената финансиска поддршка за инвестицијата.

По одговорот на ЕК, НАО издава согласност за спроведување на овие измени (спроведување на авансни плаќања) од процесирање на барањата за финансиска поддршка добиени на јавниот повик 01/2022. Оваа согласност е условена со постигнување целосна функционалност на SAP системот. До изготвувањето на оваа Годишна декларација, авансните плаќања не се применуваат бидејќи ИПАРД Агенцијата сè уште работи на тестирање и обезбедување целосна функционалност на SAP системот.

Во понатамошниот дел се претставени активностите преземени од структурите на ИПАРД за подобрување на функционирањето на системот за индиректно управување.

### **1. Верификациски посети**

Одделението за поддршка на Националниот координатор за авторизација (НАО) во рамките на Годишниот план за верификациски посети за 2022 година има испланирано три посети.

Првата верификациска посета за ex-post контрола на лице место на платени проекти, започна во . Со оваа верификациска посета беа екс-пост на лице место проверени проекти во вредност од 1.414.025,34 евра, што претставува околу 18,58% од вкупно платените проекти во текот на 2018 и 2019 година. Според мерката 1, примерокот беше ограничен на инвестиции каде исплатениот износ на

корисникот е над 1.300.000 МКД. Конечниот извештај беше издаден на 4 јули 2022 година.

Не беа идентификувани поголеми наоди.

Втората верификациска посета беше да се потврди усогласеноста на воспоставените структури и органи во согласност со барањата на ICF за ИПАРД III. Оваа активност е во тек во рамките на процесот за подготовка на барањето за доверување на задачите за спроведување на буџетот за ИПАРД Програмата 2021-2027.

Третата верификациона посета е за административна проверка на исплатените проекти во периодот јули - ноември 2022 година и започна во декември 2022 година. Во рамките на оваа верификациона посета треба да се проверат 7 проекти од мерките 1, 3, 7 и 9 во вредност од 1.228.551,38 евра, што претставува околу 23% од исплатениот износ во овој период.

Оваа верификација посета е во тек во моментот.

Годишниот план за верификациски посети за 2023 година е усвоен во јануари 2023 година и предвидува четири посети (продолжување и финализирање на првите две посети кои се започнати во 2022 година и дополнителни две посети поврзани со процесите на екс-пост-тесни проверки и следните за имплементација на препораките дадени со претходните посети за верификација).

## **2. Следење на спроведувањето на ревизорските препораки**

### **(а) Внатрешна Ревизија**

Оперативните структури за имплементација на ИПАРД беа предмет на внатрешната ревизија во текот на 2022 година од страна на Секторите/Одделенијата за Внатрешна Ревизија во рамките на секоја институција.

Сектор за управување со средствата од инструментот за прет-пристапна помош - ИПА

Согласно Годишниот план за спроведување на внатрешна ревизија за 2022 година во Министерството за финансии, испланирано е да се реализира една внатрешна ревизија на системот на внатрешни контроли во процесот на управување со човечки ресурси во Секторот за управување со средствата од ИПА/Управувачка структура. Внатрешната ревизија беше извршена во текот на четвртиот квартал од 2022 година. Според Финалниот ревизорски извештај од 20 декември 2022 година, беше идентификуван еден висок наод во врска со потребата за обезбедување оптимален број на капацитети за човечки ресурси. Останатите прашања нотирани во извештајот беа потребата од техничко подобрување во процесот на проценка.

Годишниот план за внатрешна ревизија на Министерството за финансии за 2023 година (предвидена е внатрешна ревизија на системот на внатрешни контроли во процесот на управување со средства/сметки и контрола на исправноста на барањата за средства и заверка на расходите - Одделение на Национален фонд)

#### ИПАРД Агенција

Според Годишниот план за внатрешна ревизија на ИПАРД Агенција за 2022 година, планирани се осум ревизии, од кои 5 ревизии на процеси кои се однесуваат на ИПАРД, една последователна ревизија и една ревизија на барање на директорот на Агенцијата за ИПАРД.

Во текот на 2022 година, извршена е една ревизија од Годишниот план за ревизија за 2021 година и четири ревизии од Годишниот план за ревизија за 2022 година:

- Ревизија на процесот на одобрување на плаќања од ИПАРД Програмата 2014-2020 година;
- Ревизија на процесот на известување до Тело за управување со ИПАРД во согласност со Договорот за спроведување склучен помеѓу ТУ и ИПАРД Агенцијата;
- Последователна ревизија за спроведувањето на препораките;
- Ревизија на процесот на контрола на лице место по уплатата (ex-post) од ИПАРД Програмата 2014-2020 година;
- Самооценка на усогласеноста на процедурите на ИПАРД Агенцијата за спроведување на ИПАРД Програмата 2021-2027 година.

Три преостанати ревизии од планот за ревизија за 2022 година ќе бидат спроведени во текот на 2023 година.

Усвоен е Годишниот план за ревизија на Агенцијата за ИПАРД за 2023 година (бр.32-1542/1 од 15 декември 2022 година). Според планот, планирани се 5 ревизии, од кои 2 ревизии на процеси кои се однесуваат на ИПАРД, една последователна ревизија и една ревизија по барање на директорот (која може да биде и на ИПАРД доколку е потребно).

#### Тело за управување со ИПАРД

Секторот за внатрешна ревизија при Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство врши внатрешна ревизија над органот за управување.

Годишниот план за ревизија за 2022 година на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство предвидува внатрешна ревизија на процесот на организација на Мониторинг комитетот за следење за 2020 година. Ревизијата е во тек и се планира да заврши до крајот на февруари 2023 година.

Годишниот план за ревизија на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство за 2023 година (бр. 98-1163/1 од 25.01.2023 година) предвидува една ревизорска мисија на процесот на публицитет на ИПАРД Програмата што се планира да се изврши во 2023 година.

### **(б) Извештаи од Ревизорско тело**

Ревизорско тело за ревизија на ИПА ги издаде Годишниот ревизорски извештај и Годишното ревизорско мислење за 2021 година на 1 април 2022 година (бр. 01-737) ..

Со Годишното ревизорско мислење изразено е неквалификувано мислење со акцент на прашањата во однос на веродостојноста на годишните финансиски извештаи или изјави / годишни сметки со посебен акцент на : генерирање на неточни податоци од сметководствениот систем (SAP) во Книгата на должници, помал прилив на ИПАРД евро сметката поради пребивање на долгот и задржаните средства како банкарски трошоци.

Ревизорите изразија неквалификувано мислење со акцент на прашањето за законитоста и регуларноста на расходите и функционирањето на системите за управување и контрола со внимание на: недостаток на супервизија во процесот на одобрување на плаќање, погрешна пресметка на соодветните средства за кофинансирање, отсуство на долгорочна политика за задржување и мотивација на вработените и задоцнети плаќања.

Во табелата подолу се дадени наодите од Годишниот ревизорски извештај за 2021 година за имплементација на ИПАРД II Програмата, каде 29 отворени наоди беа следени од НАО:

Институција	Висок	Среден	Низок	Вкупно	Имплементирани наоди во текот на 2022 година	% спроведени наоди
НАО/МС	2	2	0	4	3	75%
ТУ	/	1	0	1	/	0%
ИПАРД Агенција	7	15	2	24	7	29,2%
Вкупно:				29	10	34,5%

Во однос на Годишниот извештај за ревизорската активност за 2021 година од 29 наоди, 10 се затворени до крајот на 2022 година или 34,5%.

Дополнително, треба да се напомене дека наодите во врска со ИПАРД 2007-2013 ги следи и НАО бидејќи сè уште има активности кои се во тек во однос на нивното затворање.

Во однос на отворените наоди од извештаите на РТ, НАО во координација со оперативната структура на 29 Април 2022 година изработи Консолидиран

Акциски план, а на 03 Ноември 2022 изработи Ревидиран Акциски план со рокови и одговорности за спроведување на препораките и надминување на наодите. Во ревидираниот акциски план беа вклучени наодите од надворешната ИТ ревизија од ГД АГРИ.

НАО континуирано го следи спроведувањето на активностите договорени за надминување на наодите. На квартална основа, ИПАРД Агенција и Телото за управување поднесуваат до НАО Табела за спроведување на ревизорските препораки, каде што е даден последниот статус на преземени активности. Одделението за поддршка на НАО извршува анализа на динамиката на спроведување на активностите и го информира НАО во врска со статусот на имплементација на препораките..

Според последниот статус, може да се заклучи дека:

Во НАО/МС затворени се 3 (три) наоди поврзани со: неисполнето клучно место (квалификувано како наод со среден ризик), пребивање на долг и недооценен прилив на средства на сметката ИПАРД II евра (квалификуван како висок ризик. наод) и помал прилив на сметката ИПАРД евра поради задржани средства како банкарска провизија за извршени трансакции (квалификуван како наод со висок ризик).

Дополнително, 1 (еден) наод останува отворен поврзан со обезбедување на соодветна политика за мотивација и задржување.

Во однос на ТУ, во текот на 2021 година, останува отворено 1 (еден) наод поврзан со обезбедување на оптимални капацитети за човечки ресурси (квалификуван како наод со среден ризик).

Во ИПАРД Агенцијата беа затворени 7 (седум) наоди поврзани со погрешна пресметка на прифатливи трошоци (помалку платени средства и одобрена поголема финансиска поддршка), недостаток во процесот на добивање референтни цени и генерирање неточни податоци од сметководствениот систем (САП) во Книгата на должниците.

Следниве наоди остануваат отворени во Агенцијата за ИПАРД:

- 11 (единаесет) наоди од ревизија на работење поврзани со: склучување договор без да бидат обезбедени 3 понуди (овие 2 (две) наоди се дел од постапката на СоА за FY2020), неспоредливи понуди и повисок износ на финансиска поддршка исплатена поради техничка грешка (овие две наоди се дел од постапката на СоА за FY 2021 година), доцнење во исплата на примателите на помош; доцнење во доставувањето на податоците од страна на техничките тела; доцнење при обработката на апликациите; неприфаќање на прифатливи расходи за монтажа на материјали, слаб систем на воспоставени внатрешни контроли за спроведување на договорот за техничка помош и 2 (два) наоди поврзани со помалку исплатени средства.
- 5 (пет) наоди од системски ревизии поврзани со капацитетите за човечки ресурси во Агенцијата; ИТ - подигнат систем и доцнење во поднесувањето извештаи до ТУ и НАО.
- 1 (еден) наод од финансиска ревизија поврзан со буџетски извештај.

Од доставувањето на Годишниот ревизорски извештај започнаа активностите за имплементација на ревизорските препораки, но за некои системски прашања (како што се политиката на задржување, вработувањата и сл.) се уште се во тек активности, имајќи предвид дека тие бараат поддршка од највисоко владино ниво и меѓуинституционална координација.

### **(в) Надворешна ревизија**

Во текот на 2020 година, извршена е ревизија согласно член 50 став (1) точка (ц) од Рамковната спогодба за ИПАРД II. Ревизорската мисија ја спроведе надворешна ревизорска куќа.

Главната цел на ревизијата беше да се провери усогласеноста на ИПАРД Агенцијата со стандардот за безбедност на информациите ИСО 27002: 2013 и ограничен преглед со фокус на следење на безбедноста на информациите на системите што ги користат Националниот фонд и Националниот координатор за авторизација. Ревизијата беше спроведена во период од 21-25 септември 2020 година, додека извештајот беше примен од НАО во јули 2022 година. Со извештајот се дадени 5 препораки за ИПАРД Агенцијата и една опсервација за структура на управување. Овие препораки/забелешки се следат низ динамиката на спроведување на активностите и презентирани во ажурирањето на Акцискиот план.

Еден наод во врска со оваа ревизија е веќе затворен - поврзан со контрола на пристап.

### **3. Контрола на административните капацитети на ИПАРД структура**

#### **Сектор за управување со средствата од инструментот за претпристапна помош - ИПА (Управувачка структура)**

Согласно Анализата за обем на работни места за 2022 година, оптималниот број на вработени во Секторот е 19 (вклучувајќи го и НАО).

Бројот на вработени во Управната структура на 31 декември 2021 година беше 18 (осумнаесет), вклучувајќи го и НАО. Во април 2022 година, еден помлад соработник од Одделението за национален фонд беше интерно префрлен во Министерството за финансии

Подготвена е Анализата на обемот на работа за периодот 2023-2025 година и резултатите од пресметките покажаа дека оптималниот број на вработени во МС за 2023 година е 19 (деветнаесет).

Според анализата на обемот на работа, приоритет во наредниот период ќе бидат 4 унапредувања (вклучувајќи унапредување на две слободни клучни раководни позиции) и две нови вработувања.

Моменталниот број на вработени во УС е 17 вработени (вклучувајќи ја НАО), со што стапката на пополнетост на работните места согласно Анализата за обем на работа за 2022 е 89%.

Дополнително, треба да се наведе дека Правилникот за систематизација на работните места и Правилникот за организација и работа на Министерството беа изменети од декември 2022 година и соодветно на тоа, Секторот за управување со

фондови на ИПА/Управната структура се состои од три Одделенија (Одделение на национален фонд /Сметководствено тело на ИПА, Одделение за поддршка на НАО и новоформираното Одделение за поддршка на НАО во областа на земјоделството и руралниот развој). Согласно новиот Закон за систематизација на работните места, новото одделение во рамките на Секторот е формирано со цел соодветна поделба на редовните задачи и обврски кои моментално се извршуваат во рамките на одделението, како и за декомпресија на зголемениот обем на работа на раководните позиции. Промената е резултат на функционална анализа направена според националното право и ја зема предвид анализата на обемот на работа изготвена низ годините. Одредени активности како што се неправилности, прашања за човечки ресурси и процес на управување со ризик се хоризонтални и за ИПАРД и за другите ИПА програми и ќе се вршат како единствен процес за сите програми.

### ИПАРД Агенција

Согласно Анализата за обем на работа за 2022 година оптималниот број на вработени во ИПАРД Агенцијата за спроведување на акредитираните мерки, вклучително и мерката Инвестиции во рурална јавна инфраструктура (ИРЈИ) беше 165. На почетокот на 2022 година, ИПАРД Агенцијата броеше 146 вработени назначени да работат во ИПАРД структурата.

Според анализата на WLA на ИПАРД Агенцијата за 2023 година, оптималниот број на вработени во Агенцијата е 177, вклучително и мерката Инвестиции во рурална јавна инфраструктура (ИРЈИ). Со WLA за 2023 година беше направена промена каде во Секторот за контрола сите вработени се вклучени во структурата на ИПАРД (земајќи го предвид генералното овластување, во ИПАРД ќе бидат ангажирани и контролори кои работат во Одделението за национални мерки). Имајќи ја предвид оваа промена сите потребни позиции во Секторот за контрола за имплементарни задачи во однос на ИПАРД програмата се сметаат за исполнети.

Во моментот, ИПАРД структурата во рамките на Агенцијата брои 151 вработен.

Земајќи го во предвид моменталниот број на вработени, стапката на пополнетост на работните места согласно Анализата за обем на работа за 2022 е 85%.

### Тело за управување со ИПАРД

Согласно Анализата за обем на работа за 2022 година оптималниот број на вработени во Телото за управување со ИПАРД е 17. На почетокот на 2022 година, ТУ броеше 15 вработени.

Во текот на 2021 година едно лице се вработило, а си заминале 3 лица од ТУ (еден советник за публицитет и 2 виши соработници кои биле привремено вработени).

На почетокот на 2023 година (од 25.01.2023 година во ТУ беше ангажиран еден нов вработен кај кој бројот на вработени во ТУ брои 14). Според овие измени,



сегашниот број на вработени во ТУ е 14 (вклучувајќи го и МА) и стапката на искористеност е 82%.

Изработена е Анализата на обемот на работа за периодот 2023-2025 година и резултатите од пресметките покажаа дека оптималниот број на вработени во ТУ за 2023 година е 17 (седумнаесет).

Треба да се напомене дека Законот за систематизација на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство е изменет со цел да се подобри функционирањето на системот. На тој начин, функционалната анализа на ИПАРД ТУ препорача елиминирање на едно одделение во рамките на секторот. Образложението беше дека ова одделение има вертикално поврзани функции, кои не беа потребни, а со тоа одговорностите, функциите и вработените на ова одделение беа префрлени на две други одделениа во рамките на одделението со хоризонтално поставени функции.

### Капацитети на ИПАРД структура

Во табелата подолу се дадени податоци во однос на човечките капацитети во структурата за управување и работење со ИПАРД за 2022 година:

Институција	Број на вработен и на 01.01.2022	Потребен број на вработен и согласно АОР 2022	Реализиран и нови вработувања до 10.11.2022	Напуштен и позиции до 10.11.2022	Моментален број на вработени 10.11.2022	Стапка на пополнетост	Стапка на обрт на вработени
НАО/НФ	17	19	0	0	17	89%	0.00%
ИПАРД Агенција*	152	177	0	1	151	85%	0.66%
Тело за управување со ИПАРД**	13	17	1	0	14	82%	0.00%
Вкупно	182	213	1	1	182	85%	0.55%

\* Со WLA 2023 за ИПАРД Агенцијата од Секторот за контрола сите вработени се вклучени во ИПАРД структурата (значи вклучување на контролори кои работат на национални мерки). Овие промени ќе се земат предвид во основната линија за пресметување на потребите во 2023 година и не се земени предвид и немаат ефект врз пресметувањето на потребите и прометот за 2022 година.

Со подготовката на овој извештај за самооценка, може да се пријави следново:

Во однос на задржувањето на персоналот во ИПА Структурата со Законот за извршување на Буџетот за 2022 година се спроведува краткорочно решение за мотивација и задржување на персоналот во структурите на ИПА (Политика на задржување). Решението обезбедува 15% паушално надополнување на платата на персоналот во ИПА структурите до

крајот на 2022 година, а истото е вградено и за 2023 година. Со ова решение е наменет да се надмине јазот до донесување долгорочно систематско решение.

Паралелно, работната група формирана од НИПАК работи на долгорочно систематско решение на политиката за задржување и мотивација што треба да биде ставено во Законот за административни службеници и соодветните законски акти.

На иницијатива на НАО е поднесено барање до ГД АГРИ и ГД NEAR ( бр.на писмо 10-2675 / 1 од 13.04.2022 година) да се разгледа можноста за дополнителна финансиска компонента на ИПА за дополнување на политиката за задржување и мотивација на персоналот во Структурата на ИПА според програмите ИПА III. Ова барање го поддржаа и Србија, Албанија и Црна Гора. Сепак, досега не е доставен одговор од ЕК до НАО по ова барање.

#### **4. Акредитација на нови мерки во рамки на ИПАРД Програмата**

Планирано е барање за доверување на нови мерки за ИПАРД III. Сепак, процесот на доверување ќе следи по спроведување на веќе доверените мерки и исполнување на предуслов како што е ангажирање дополнителни вработени во ИПАРД Агенцијата според WLA и обезбедување нови работни простории за Агенцијата.

#### **5. Финансиски менаџмент**

Заклучно со 9 март 2023 година исплатите од ИПА средства изнесуваат:

- 1 милион евра во 2023 година
- 35.94 милиони евра вкупно од почетокот на имплементацијата на програмата.

Вкупно деклариран износ (Д1 форма) на ИПА средства заклучно четврт квартал 2022 година:

- за 2022 во износ од 13.37 милиони евра
- од почетокот на имплементацијата на програмата во износ од 34.85 милиони евра

#### **Пресметка на губење на средства за 2023 година**

При определувањето на потенцијалниот ризик за губење на одобрените средства како претпоставки се земени во предвид следниве инпути:

<b>V компонента</b>		
<b>Пресметка на потенцијалниот ризик од губење на средства согласно правилото n+3</b>		
<b>Р.бр.</b>	<b>Референца</b>	<b>ИПАРД средства €</b>
1.	Финансиски алокации	60,000,000.00
2.	Деклариран износ заклучно 2022	34,852,364.46

	година	
3.	Прогноза за исплата во 2023 година	14,006,797.00
<b>4=1-2-3</b>	<b>Потенцијално губење на средства на крајот на програмата во 2023</b>	<b>11,140,838.00</b>

Земајќи ја во предвид калкулацијата во прилог, потенцијалниот ризик од губење средства на крајот на 2023 година изнесува 11,14 милиони евра.

До крајот на 2023 година, треба да се исплатат 25,1 милиони евра за да се избегне губење на средства.