



ул. Македонија 12/3
1000 Скопје
Република Македонија
Тел: + 389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzt@dzt.gov.mk
www.dzt.gov.mk

Број: 16 – 195/6

Дата: 31.03.2016

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема “Ефикасноста на мерките и активностите преземени од надлежните органи за управување со земјоделското земјиште” со цел да се даде одговор на поставеното прашање “Дали мерките и активностите преземени од надлежните органи обезбедуваат ефикасно управување со земјоделското земјиште, негово користење согласно утврдените намени во договорите за закуп и наплата на закупнината?”, како и давање препораки кои ќе бидат насочени кон подобрување на состојбата во областа на управувањето со земјоделското земјиште.

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2015 година.

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

Преземените мерки и активности од надлежните органи за управување со земјоделското земјиште, неговото користење согласно утврдените намени во договорите за закуп и наплата на закупнината не секогаш обезбедуваат: најдобро искористување на земјоделското земјиште како ограничен природен ресурс, негово користење за намените утврдени во договорите и целосна и навремена наплата на закупнината.

Постои потреба од преземање на дополнителни активности во делот на: изработка на пречистени текстови на законските и подзаконските акти, донесување на подзаконските акти кои не се донесени, додефинирање на стратешки цели за начинот на управувањето со земјоделското земјиште, изработка на софтверска апликација за водење на земјишниот регистар, генерирање на потребните бази на податоци за земјоделското земјиште, следење на начинот на користење на земјоделското земјиште, зголемување на инспекцискиот надзор, следење на наплатата на закупнината и преземање на мерки и активности за нејзина наплата

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

и подобрување на кадровската екипираност и материјално техничките средства на надлежните сектори.

Периодот кој беше опфатен со ревизијата на успешност е започнувајќи од 2013 година до денот на изготвување на овој извештај.

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

- Правна рамка и стратешки документи;
- Евидентирање на земјоделско земјиште/земјишен регистар, издавање под закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост, следење на наплатата на закупнината и соработка помеѓу министерството и надлежните институции;
- Човечки ресурси, едукација и материјално технички средства;
- Контрола/надзор во управувањето/користењето на земјоделското земјиште и спроведувањето на одредбите од договорите за закуп.

Од утврдените ризици во текот на ревизијата, произлегоа заклучоци, кои се основа за изготвување на ревизорска програма на активности. Ревизорската програма опфати активности за обезбедување на доволно комплетни и релевантни докази од субјектите предмет на ревизија, врз основа на кои се сними состојбата и се донесоа заклучоци во рамките на поставените ревизорски цели.

Состојбите кои се прикажани во извештајот се резултат на применетите постапки на ревизија со цел постигнување на објективна и реална оценка на тековните состојби за ефикасноста на мерките и активностите преземени од надлежните органи за управување со земјоделското земјиште, детектирање на клучните фактори и нивното влијание, нивна анализа, утврдување на причините за постојната состојба и креирање на јасни и реални препораки по кои надлежните институции треба да постапат.

Со извршената ревизија констатиравме одредени состојби во областите предмет на ревизија и тоа како што следува:

Правна рамка и стратешки документи

Управувањето со земјоделското земјиште и планирањето на развојот на земјоделството и руралниот развој во Република Македонија се уредени со повеќе законски и подзаконски акти. Освен законските акти кои се директно поврзани со управувањето со земјоделското земјиште, свое влијание врз истото имаат и други закони поврзани со стопанството, имотно-правните односи и државното уредување, а особено законите од областите: катастар на недвижности, шумарство и водостопанство, стопанисување со пасишта, градење и транспорт, животна

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ”

средина и просторно планирање, фискална политика, општа управна постапка, инспекциски надзор и други. Со извршената ревизија констатиравме дека постои потреба од нивно доуредување и практична примена, изработка на пречистени текстови, донесување на подзаконските акти кои не се донесени како и утврдување на стратешките цели за управување со земјоделското земјиште во државна сопственост и нивно вклучување во стратешките документи.

Евидентирање на земјоделско земјиште/земјишен регистар, издавање под закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост, следење на наплатата на закупнината и соработка помеѓу министерството и надлежните институции

Преземањето на активности во наредниот период за адаптивно одржување на софтвер за регистрирање на државно земјоделско земјиште и давање под закуп ќе придонесе за водење ефикасна земјишна политика и управување со земјоделското земјиште односно ефикасно следење на процесот на евидентирање на земјоделското земјиште во државна сопственост, издавањето под закуп, следењето на наплатата на закупнината и користењето ажурирани катастарски податоци при објавувањето на огласите за издавање на земјоделското земјиште.

Човечки ресурси, едукација и материјално технички средства

Обезбедувањето на доволно кадровски ресурси, нивно стручно усовршување како и обезбедување на доволно материјално - технички средства ќе придонесе кон создавање на неопходни предуслови за квалитетно и навремено извршување на работните задачи.

Контрола/надзор во управувањето/користењето на земјоделското земјиште и спроведувањето на одредбите од договорите за закуп

Постои потреба од зголемување на инспекцискиот надзор над спроведување на одредбите од законите и договорите за закуп на земјоделско земјиште и преземање на потребни мерки и активности за ажурирање на податоците во регистрите како и создавање услови за обезбедување на доволно финансиски и материјално-технички средства за нормално спроведување на инспекциски надзор.

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање на мерки за надминување на истите.

Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон зголемување на ефикасноста на политиките, мерките и активностите во областа управување со земјоделското земјиште.

По Нацрт Извештајот на овластениот државен ревизор раководното лице м-р

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА
МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА
УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“**

Михаил Цветков, министер кој раководи со Министерството за земјоделско шумарство и водостопанство достави известување за преземените мерки по дадените препораки содржани во Нацрт извештајот, истите се разгледани и констатирано е дека за информирањето наведено под точка 1 веќе се содржани информации во Нацрт извештајот а информирањето наведено под точка 2 не се доставени дополнителни докази, кои ќе преставуваат основа за нивно презентирање во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

- 1.1. Земјоделското земјиште како добро од општ интерес за Републиката ужива посебна заштита и се користи под услови и на начин утврдени со Законот за земјоделското земјиште. Земјоделско земјиште, во смисла на овој закон, се нива, градина, овоштарници, лозја, маслинарници, други долгогодишни насади, ливади, пасишта, мочуришта, трстици, рибници, нива под оранжерији, нива под помошни објекти, нива под објект за примарна обработка на земјоделски производи, како и земјиште во функција за потребите на користење на оранжериите, помошните објекти и објектите за примарна обработка на земјоделски производи, како и друго земјиште кое се користи или не се користи (необработливо земјиште), а кое со примена на агротехнички и агромилиоративни и хидромелиоративни мерки може да се оспособи за земјоделско производство.

Земјоделското земјиште може да биде во државна и приватна сопственост (предмет на истражување од ревизијата претставува управувањето со земјоделското земјиште во државна сопственост). Сопствениците и корисниците на земјоделското земјиште се должни земјиштето да го користат согласно со неговата намена, да ја одржуваат и зголемуваат плодноста и да спречуваат негово загадување или друг вид деградација.

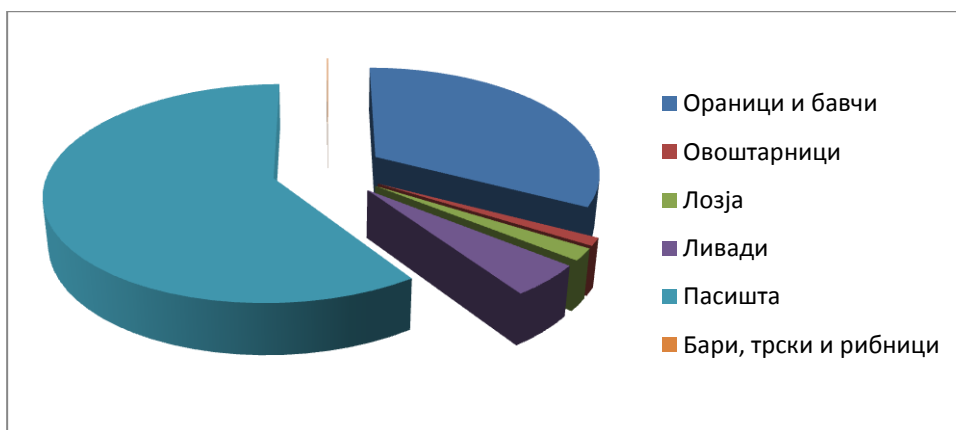
Земјоделското земјиште во државна сопственост може да се даде на користење по пат на закуп и плодоуживање. Во име на Република Македонија земјоделското земјиште во државна сопственост на користење го дава Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (во натамошниот текст: Министерството), на начин и под услови предвидени со Законот за земјоделското земјиште. При тоа земјоделското земјиште во државна сопственост не може да се користи без важечки склучен договор за закуп, односно за плодоуживање, во писмена форма.

Територијата на Република Македонија зафаќа површина од 25.713 км² која е претежно планинска односно ридовите и планините зафаќаат 79% од вкупната територија, низините 19% и природните езера 2%. Околу половина од вкупната територија е земјоделско земјиште, а околу 44% се земјиште под шуми.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“



Според последните статистички податоци од 2014 година¹, околу 50% од вкупната површина на територијата на Република Македонија или 1.263 илјади хектари е категоризирана како земјоделско земјиште. Околу две третини од земјоделското земјиште е во категорија на пасишта, а остатокот е обработливо земјоделско земјиште. Ораниците и бавчите заземаат најголем дел од обработливите површини во 2014 година (81%), додека овоштарниците и лозјата учествуваат со околу 7%.



Според податоците од Структурното истражување на земјоделските стопанства², вкупниот број на земјоделски стопанства во Република Македонија изнесува 170 885, а вкупно користеното земјоделско земјиште од нивна страна изнесува 315.863 хектари. Просечно, едно земјоделско стопанство

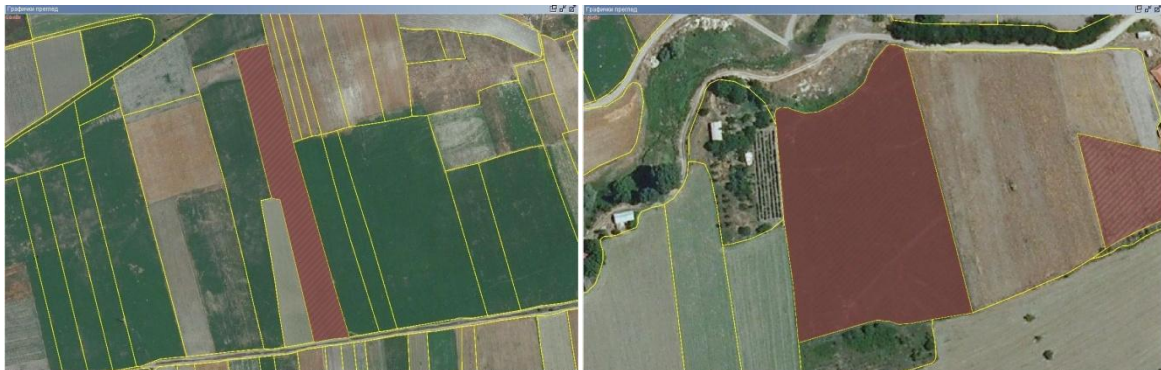
¹ ДЗС, Публикација “Полјоделство, овоштарство и лозарство, 2014“.

² ДЗС, Публикација “Структура на земјоделските стопанства, 2013“.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ”

користи 1.85 хектари земјоделско земјиште, а од вкупниот број на стопанства, 58.2% користат до 1 хектар земјоделско земјиште. Малите земјоделски стопанства и фрагментацијата на земјоделското земјиште се најголемите проблеми за земјоделството во Република Македонија, што резултира со неефикасна употреба на земјоделското земјиште. Необработеното напуштено земјиште е исто така сериозен проблем за понатамошен развој на дејноста земјоделие.

Во 2009 година спроведено е авионско снимање на целата територија на Република Македонија по што е добиена ортофото карта и воспоставен е СИЗП/LPIS³ (Систем за идентификација на земјишни парцели) кој содржи дигитални податоци за идентификација на земјоделското земјиште што тековно се обработува.



Системот користи прецизни авионски снимки, на кои е прикажана реалната состојба на земјиштето и неговата употреба. Со помош на СИЗП, графички се исцртуваат земјишните парцели и автоматски се пресметува точната површина на земјиштето.

2. Законска регулатива

2.1. Управувањето со земјоделското земјиште во Република Македонија е уредено со повеќе законски и подзаконски акти меѓу кои, како најзначајни ги издвојуваме следните:

- Закон за земјоделското земјиште;
- Закон за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост;
- Закон за консолидација на земјоделско земјиште;
- Закон за земјоделство и рурален развој;

³ Land Parcel Identification System.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

- Закон за државниот инспекторат за земјоделство;
- Правилник за формата, содржината и начинот на водење на земјишен регистар на земјоделско земјиште во државна сопственост;
- Правилник за поблиските критериуми за избор на најповолен понудувач на земјоделско земјиште во државна сопственост кое може да се даде во закуп и определување на големината на површината на земјоделското земјиште кое може да се даде под закуп, итн.

Основниот законски акт со кој се уредуваат користењето, располагањето, заштитата и пренамената на земјоделското земјиште е Законот за земјоделското земјиште⁴, кој е донесен во 2007 година со цел рационално користење и заштита на земјоделското земјиште како ограничен природен ресурс како и обезбедување правна сигурност на сопствениците и корисниците на земјоделското земјиште. Со овој закон е уредено дека заради водење на ефикасна земјишна политика и управување со земјоделското земјиште во државна и приватна сопственост, во Министерството се води земјишен регистар, а уредени се и условите и начинот на давање на користење на земјоделското земјиште во државна сопственост по пат на закуп и плодуюживање. Покрај тоа уредени се и начинот и постапката на остварување на правото на службеност, правото на првенство, спроведувањето на физичка делба, размена и консолидација⁵ на земјоделското земјиште, како и можноста за продажба за земјоделско земјиште во државна сопственост.

Со Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост⁶ се уредува начинот, постапката и условите за продажбата на земјоделското земјиште во државна сопственост, со цел заштита на земјоделското земјиште и развој на земјоделството, рационално користење на земјоделското земјиште како ограничен природен ресурс, олеснување на развојот на пазарот на недвижности, обезбедување на правна сигурност на сопствениците и корисниците на земјоделското земјиште.

Со Законот за консолидација на земјоделско земјиште⁷ се уредуваат постапките за спроведување на консолидација на земјоделското земјиште, при што истата се смета за дејност од јавен интерес и подразбира групирање и окрупнување на

⁴ “Службен весник на РМ“ бр.135/07, Испр. 17/08, 18/11, 148/11, 95/12, 79/13, 87/13, 106/13, 164/13, 187/13 од Законот за консолидација на земјоделско земјиште, 39/14, 130/14, 166/14, 72/15, 154/15, 215/15.

⁵ Одредбите кои се однесуваат на консолидација на земјоделското земјиште, се со важност од јули 2012 година, согласно Законот за изменување и дополнување на Законот за земјоделското земјиште (“Службен весник на РМ“ бр. 95/12), заклучно со јануари 2014 година односно до денот на влегувањето во сила на Законот за консолидација на земјоделско земјиште.

⁶ “Службен весник на РМ“ бр.87/13, 106/13, 137/13, 61/15, 97/15, 215/15.

⁷ “Службен весник на РМ“ бр. 187/13.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

земјоделското земјиште во насока на создавање на поголеми земјишни парцели и површини со правилна форма, вклучително и операции на уредување на земјоделското земјиште заради обезбедување на пристап на земјишните парцели до систем за наводнување, патна инфраструктура и уредување на границите на земјишните парцели. Поголемите земјишни парцели добиени со процесот на консолидација треба да овозможат унапредување на земјоделското производство, поголема обработка на расположливото земјоделско земјиште, постигнување на поекономично производство и примена на посовремени агротехнички мерки.

Со Законот за земјоделство и рурален развој⁸ се уредуваат целите, планирањето, следењето и процената на националната земјоделска политика, политиките на директни плаќања и рурален развој и други политики и мерки за развој на земјоделството и руралниот развој, како и контролата на спроведување на мерките и надзорот над спроведувањето. Целите на националната земјоделска политика се насочени кон обезбедување на стабилно производство на квалитетна, доволна и достапна храна за населението, зголемување на конкурентноста на земјоделството, стабилно ниво на доход на земјоделските стопанства, одржлив рурален развој и оптимално искористување на природните ресурси, за чие остварување во изминатиот период се усвоени повеќе мерки и инструменти на политиките.

Со Законот за државниот инспекторат за земјоделство⁹ се уредуваат начелата, организацијата, надлежноста, овластувањата и постапката на инспекцискиот надзор од страна на инспекторите во ДИЗ, со цел да се обезбеди организирано и ефикасно вршење на инспекциски надзор во областа на земјоделството, руралниот развој, рибарството и аквакултурата на територијата на Република Македонија. Започнувајќи од мај 2014 година ДИЗ се издвојува од составот на Министерството и се стекнува со својство на посебно правно лице.

3. Буџетски алокации / Финансиски средства наменети за темата, предмет на ревизија

За земјоделското земјиште во државна сопственост дадено под закуп се плаќа годишна закупнина најдоцна до 31 јули во тековната година за претходната година. Средствата од закупнината на земјоделското земјиште во државна сопственост се уплатуваат на посебна сметка во рамките на трезорска сметка. Наплатени/остварени средства за закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост односно реализирани приходи на уплатна сметка 840***06051-приходи од закуп на земјоделско земјиште во сопственост на државата за 2012,

⁸ “Службен весник на РМ“ бр. 49/10, 53/11, 126/12, 15/13, 69/13, 106/13, 177/14, 25/15, 73/15, 83/15, 154/15.

⁹ “Службен весник на РМ“ бр. 20/2009, 53/11, 164/13, 43/14, 33/15, 88/15, 149/15.

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА
МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА
УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ”**

2013, 2014 и 2015 година заклучно со 30 септември е како што следува:

Реализирани средства/приходи за закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост	
(во 000 денари)	
Година	Износ
2012	165.205
2013	175.691
2014	271.286
2015 (заклучно со 30.09.)	211.697

Утврдени се одредени состојби во делот на евиденцијата за висината, датумот на плаќање на закупнината, како и износот на платениот и неплатениот износ на закупнина, по договори за закуп на земјоделско земјиште што се води во ПЕ на Министерството, кои се поместени во областа - Следење на наплатата на закупнината и соработка помеѓу Министерството и надлежните институции.

II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата на успешност е:

- да се даде оценка за “ефикасноста на мерките и активностите преземени од надлежните органи за управување со земјоделското земјиште”,
- да се дадат препораки за подобрување на состојбата во областа на управувањето со земјоделското земјиште и

да се даде одговор на прашањето „Дали мерките и активностите преземени од надлежните органи обезбедуваат ефикасно управување со земјоделското земјиште, негово користење согласно утврдените намени во договорите за закуп и наплата на закупнината?“.

Ефектите од политиките, мерките и активностите кои се преземени и ќе бидат преземени во наредниот период по дадените препораки од страна на ревизијата за подобрување на управувањето со земјоделското земјиште меѓу другото ќе обезбедат и подобрување во делот на:

- утврдување на стратешките цели за управувањето со земјоделското земјиште;
- преземање на потребните активности за дефинирање на барањата за изработка на софтверска апликација и доделување на договор за набавка на услуги/софтверска апликација/земјишен регистар;
- создавање на база на податоци за земјоделското земјиште, негово

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

- издавање под закуп и наплата на закупнината;
- следење на начинот на користење на земјоделското земјиште;
- соработката на Министерството и другите надлежни органи и институции;
- кадровската екипираност и стручната оспособеност на административните службеници;
- материјално-техничките средства;
- зголемување на ефикасноста на инспекцискиот надзор и меѓусебното информирање на ДИЗ и Министерството.

1.2. Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2015 година на тема: „Ефикасноста на мерките и активностите преземени од надлежните органи за управување со земјоделското земјиште“ со цел да дадеме одговор на прашањето:

“Дали мерките и активностите преземени од надлежните органи обезбедуваат ефикасно управување со земјоделското земјиште, негово користење согласно утврдените намени во договорите за закуп и наплата на закупнината“ како и давање препораки кои ќе бидат насочени кон подобрување на состојбата во областа на управувањето со земјоделското земјиште.

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

- Правна рамка и стратешки документи;
- Евидентирање на земјоделско земјиште/земјишен регистар, издавање под закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост, следење на наплатата на закупнината и соработка помеѓу министерството и надлежните институции;
- Човечки ресурси, едукација и материјално технички средства;
- Контрола/надзор во управувањето/користењето на земјоделското земјиште и спроведувањето на одредбите од договорите за закуп.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени повеќе субјекти кои се надлежни или имаат свое влијание во делот на управувањето со земјоделското земјиште во Република Македонија и тоа како што следува:

- Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство;
- Министерство за финансии;
- Агенција за катастар на недвижности;

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

- Државен инспекторат за земјоделство;
- Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој и
- Државно правобранителство на Република Македонија.

2.2. Со ревизијата на успешност го опфативме периодот започнувајќи од 2013 година до денот на изготвување на овој извештај.

3. Методологија

- 3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РМ при вршењето на државната ревизија.
- 3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.
- 3.3. Оваа **ревизијата на успешност** преставува објективна и систематска **проверка на докази** со цел обезбедување на независна проценка на “Ефикасноста на мерките и активностите преземени од надлежните органи за управување со земјоделското земјиште”.
- 3.4. **Заклучоците** од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за зголемување на ефикасноста на политиките, мерките и активностите во областа управување со земјоделското земјиште односно давање препораки кои ќе придонесат кон подобрување на состојбата во областа на управувањето со земјоделското земјиште.
- 3.5. Кај оваа ревизија на успешност го следевме пристапот насочен кон резултатите - анализа и испитување на законски, подзаконски акти, стратешки документи, програми, проекти, планови, заклучоци/записници, извештаи и други акти во однос на ефикасноста поврзувајќи ги со ревизорските критериуми. Утврдените состојби се дефинирани како отстапувања од поставените критериуми односно се дава одговор дали целите се исполнети.
- Ревизорскиот пристап** ја утврдува природата на ревизијата која треба да се направи. Исто така, ревизорскиот пристап ги дефинира потребното знаење, информации и податоци кои треба да се обезбедат и анализираат, како и ревизорските постапки кои треба да се спроведат.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме **техниките** на ревизија на успешност:

- проучување на законската регулатива од областа предмет на ревизија;
- разговори/интервјуа со лица релевантни за темата на ревизијата;
- истражување со прашалници;
- проверка на документација;
- анализа на податоци;
- интернет истражување.

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 06.07.2015 до 30.10.2015 година од тим на Државниот завод за ревизија.

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 16.12.2015 година.

По Нацрт Извештајот на овластениот државен ревизор раководното лице м-р Михаил Цветков, министер кој раководи со Министерството за земјоделско шумарство и водостопанство достави известување за преземените мерки по дадените препораки содржани во Нацрт извештајот, истите се разгледани и констатирано е дека за информирањето наведено под точка 1 веќе се содржани информации во Нацрт извештајот а информирањето наведено под точка 2 не се доставени дополнителни докази, кои ќе преставуваат основа за нивно презентирање во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

3.9. По спроведеното прелиминарно истражување како значајни области и ризици ги утврдивме следните:

Област 1 - Правна рамка и стратешки документи

Користењето, располагањето, заштитата, пренамената продажбата и консолидацијата на земјоделското земјиште во Република Македонија е уредено со повеќе законски и подзаконски акти.

Постои висок ризик дека честите измени во законската регулатива и подзаконските акти и оставањето на недоречености и слабости во истите, нецелосното применување на пропишаните норми и отсуство на имплементација на дел од законските решенија, како и отсуството на утврдени стратешки документи влијаат на ефикасноста на мерките и активностите преземени од надлежните органи за управување со земјоделското земјиште.

Област 2 - Евидентирање на земјоделско земјиште/земјишен регистар, издавање под закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост, следење на наплатата на закупнината и соработка помеѓу министерството и

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

надлежните институции

Заради водење на ефикасна земјишна политика и управување со земјоделското земјиште во државна и приватна сопственост во Министерството, со Законот за земјоделското земјиште уредена е обврската за водење на земјишен регистар.

Со одредбите на Законот за земјоделското земјиште е уредено дека земјоделското земјиште во државна сопственост може да се даде на користење по пат на закуп и плодоуживање и воедно се уредени и начинот и условите под кои Министерството во име на Република Македонија, истото го дава на користење.

За земјоделското земјиште во државна сопственост дадено во закуп по пат на јавен оглас, со прибирање на понуди и со непосредна спогодба министерот склучува договор за закуп во писмена форма. За земјоделското земјиште во државна сопственост дадено под закуп се плаќа годишна закупнина најдоцна до 31 јули во тековната година за претходната година.

Подобласт 1 - Евидентирање на земјоделско земјиште/земјишен регистар

Постои висок ризик во водењето ефикасна земјишна политика и управувањето со земјоделското земјиште односно ефикасното следење на процесот на евидентирање на земјоделското земјиште во државна сопственост, издавањето под закуп, следењето на наплатата на закупнината (отсуство на функционална софтверска апликација) и користењето ажурирани катастарски податоци при објавувањето на огласите за издавање на земјоделското земјиште поради нефункционирање на земјишниот регистар.

Подобласт 2 - Издавање под закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост

Постои ризик од неефикасно и несоодветно спроведување на постапките за издавање на земјоделското земјиште во државна сопственост под закуп и несоодветно постапување на инволвираните субјекти што влијае на недоволно, несоодветно и противправно искористување на земјоделското земјиште во државна сопственост.

Подобласт 3 - Следење на наплатата на закупнината и соработка помеѓу Министерството и надлежните институции

Постои висок ризик од нецелосни евиденции/ веродостојна база на податоци во делот на закупнината што влијае на следењето и контролата на наплатата на закупнината согласно склучените договори и проекцијата на очекуван приход при изготвување на Буџетот на Република Македонија како и бесправно остварување корист од страна на закупците.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ”

Област 3 - Човечки ресурси, едукација и материјално технички средства

Вработените во Министерството - Сектор за регистрирање, управување, унапредување и продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост извршуваат работни задачи од областа на земјишната политика и управувањето со земјоделското земјиште.

Постои висок ризик од недоволна кадровска екипираност, несоодветна организациона поставеност, недоволно стручно усовршување на вработените и недоволно материјално - технички средства што влијае на обемот и квалитетот на работните задачи што се извршуваат.

Област 4 - Контрола/надзор во управувањето/користењето на земјоделското земјиште и спроведувањето на одредбите од договорите за закуп

Надлежен орган за спроведување на одредбите од Законот за земјоделското земјиште како и прописите донесени врз основа на овој закон во делот на надзорот е Државниот инспекторат за земјоделство, преку државните инспектори за земјоделство.

Постои висок ризик во спроведувањето ефикасен и квалитетен инспекциски надзор поради непречистени и неажурни податоци во регистрите, недоволно обезбедени финансиски и материјално технички средства за извршување на инспекциски надзор, несоодветна покриеност со инспекциски надзор над спроведување на одредбите од законите и договорите за закуп на земјоделско земјиште како и недоволна комуникација и соработка помеѓу ДИЗ и Министерството.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ”

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата на успешност е спроведена со цел:

- да се даде оценка за “ефикасноста на мерките и активностите преземени од надлежните органи за управување со земјоделското земјиште”,
- да се дадат препораки за подобрување на состојбата во областа на управувањето со земјоделското земјиште и

да се даде одговор на прашањето „Дали мерките и активностите преземени од надлежните органи обезбедуваат ефикасно управување со земјоделското земјиште, негово користење согласно утврдените намени во договорите за закуп и наплата на закупнината?“.

Поглавјето ревизорски наоди ги содржи ревизорските прашања и одговорите на поставените цели на ревизијата утврдени во проблематичните подрачја, утврдените состојби како и препораки кои ревизијата ги дава со цел да се отстранат причините за констатираните неправилности и состојби.

Со ревизијата на успешност констатиравме ризични области кон кои ја насочивме ревизијата со цел да дадеме одговор на поставените ревизорски прашања кои се однесуваат на областа управување со земјоделското земјиште.

Основната ревизорска цел на оваа ревизија е поставена во следното прашање “дали мерките и активностите преземени од надлежните органи обезбедуваат ефикасно управување со земјоделското земјиште, негово користење согласно утврдените намени во договорите за закуп и наплата на закупнината?“ како и давање препораки кои ќе бидат насочени кон подобрување на состојбата во областа на управувањето со земјоделското земјиште“.

Со примената на ревизорските техники за обезбедување на соодветни и релевантни ревизорски докази, извршената ревизија кај субјектите предмет на ревизија, произлегоа неколку значајни подрачја (ризични области) кои беа предмет на подетално анализирање:

- Правна рамка и стратешки документи;
- Евидентирање на земјоделско земјиште/земјишен регистар, издавање под закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост, следење на наплатата на закупнината и соработка помеѓу министерството и надлежните институции;
- Човечки ресурси, едукација и материјално технички средства;
- Контрола/надзор во управувањето/користењето на земјоделското земјиште и спроведувањето на одредбите од договорите за закуп.

Како резултат на извршената ревизија на успешност, за добивање одговор на поставената цел, констатиравме одредени состојби и слабости во горе наведените ризични области.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

1. Правна рамка и стратешки документи

Управувањето со земјоделското земјиште и планирањето на развојот на земјоделството и руралниот развој во Република Македонија се уредени со повеќе законски и подзаконски акти детално наведени во делот Основни податоци – законска регулатива од овој извештај.

Освен законските акти кои се директно поврзани со управувањето со земјоделското земјиште, свое влијание врз истото имаат и други закони поврзани со стопанството, имотно-правните односи и државното уредување, а особено законите од областите: катастар на недвижности, шумарство и водостопанство, стопанисување со пасишта, градење и транспорт, животна средина и просторно планирање, фискална политика, општа управна постапка, инспекциски надзор и други.

Закон за земјоделското земјиште

Закон за земјоделство и рурален развој

Од извршените анализи на донесените законски акти утврдена е состојба на повеќе измени и дополнувања на Законот за земјоделското земјиште (вкупно 15 измени/дополнувања за период од 7 години, од кои 3 измени/дополнувања се направени во текот на 2015 година) во насока на доуредување и допрецизирање на постапката за доделување на земјоделското земјиште во државна сопственост под закуп, како и доуредување на условите, начинот и постапката за користење, располагање, заштита, пренамена и изградба на објекти на земјоделско земјиште. Во исто време извршени се и повеќе измени и дополнувања на Законот за земјоделство и рурален развој (вкупно 9 измени/дополнувања за период од 5 години, од кои 3 измени/дополнувања се направени во текот на 2015 година). Притоа во преодните и завршните одредби од измените и дополнувањата на споменатите закони дадено е овластување на Законодавно правната комисија на Собранието на Република Македонија, да утврди пречистени текстови на истите, за кои ревизијата констатира дека не се изготвени согласно утврдените барања. Со одредбите на погоренаведените законски решенија меѓудругото уредено е дека за поблиско уредување на одделни прашања, треба да бидат донесени подзаконски акти од страна на надлежните органи. Со извршената ревизија констатиравме дека подзаконските акти во најголем дел се донесени, при што за дел од истите во меѓувреме се направени повеќе измени и дополнувања особено во 2015 година¹⁰, но

¹⁰ Правилник за поблиските критериуми за избор на најповолен понудувач на земјоделско земјиште во државна сопственост кое може да се даде во закуп и определување на големината на површината на земјоделското земјиште кое може да се даде под закуп (Службен весник на РМ број 12/08, 26/12, 2/13, 158/13, 110/15, 120/15 129/15);

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

има и одреден број на подзаконски акти чија постапка на донесување е во тек (Прилог број 1), што доведува до потешкотии во имплементацијата на законските решенија од страна на надлежните субјекти.

Имајќи предвид дека донесувањето на дел од подзаконските акти кои се однесуваат на заштитата на земјоделското земјиште, покрај на министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство е во надлежност и на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на животната средина, до Министерството за животна средина и просторно планирање доставен е допис¹¹ со барање на податоци заради изготвување и донесување на подзаконскиот акт, за кој до денот на известување од извршената ревизија не е примен повратен одговор.

Основниот законски акт со кој се уредуваат користењето, располагањето, заштитата и пренамената на земјоделското земјиште е Законот за земјоделското земјиште. Со овој закон земјоделското земјиште се третира како добро од општ интерес за Република Македонија и како такво ужива посебна заштита и се користи под услови и на начин утврдени со законот. Со Законот за земјоделското земјиште уредени се условите и начинот на давање на користење на земјоделското земјиште во државна сопственост по пат на закуп и плодоуживање, начинот и постапката на остварување на правото на службеност, правото на првенство, спроведувањето на физичка делба, размена и консолидација на земјоделското земјиште, како и можноста за продажба за земјоделско земјиште во државна сопственост. Во исто време е уредена и заштитата на земјоделското земјиште од загадување и заразување, ерозија и пожари, пренамената и изградбата на објекти на земјоделското земјиште и надзорот над спроведувањето на одредбите од законот.

Од извршената анализа на спроведувањето на Законот за земјоделското земјиште, како и извршениот увид во презентираната документација и спроведените разговори со вработените во Министерството, ревизијата констатира дека дел од пропишаните норми не се исполнуваат целосно, а особено во делот на воспоставување и водење на земјишен регистар, спроведување на постапките за доделување на земјоделско земјиште во државна сопственост под закуп и спроведување на одредбите од договорите за закуп, како и во делот на вршење на контрола и надзор над нивното спроведување.

Со Законот за земјоделското земјиште дадена е можноста и уредени се постапките за пренамена на земјоделското земјиште во градежно и за неговото користење за неземјоделски цели, како и за градење на оранжерии и помошни објекти и објекти

Уредба за поблиските критериуми за директни плаќања, корисниците на средствата, максималните износи и начинот на директните плаќања за 2015 година (“Службен весник на РМ” број 16/15, 42/15, 52/15, 92/15, 98/15, 105/15, 106/15, 131/15, 185/15).

¹¹ “Барање на податоци” бр.22-12798/1 од 24.12.2015 година.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

за примарна обработка на земјоделски производи¹². Владата донесува одлука за давање согласност за трајна пренамена на земјоделско во градежно земјиште врз основа на предлог-одлука за давање на согласност од Министерството, а по поднесено комплетно барање со соодветна документација. Користењето на земјоделското земјиште за неземјоделски цели се врши со издавање на решение за позитивно мислење од Министерството по претходно поднесено барање. Одобрение за градење на објекти на земјоделското земјиште, во управна постапка издава општината на чие подрачје се наоѓа земјоделското земјиште врз основа на претходно поднесено барање и дадена согласност од Министерството за градење на објектот. Според добиените информации и спроведени разговори и имајќи ги предвид бројот на поднесени барања и обемот на постапката за издавање на согласност за пренамена и изградба на објекти на земјоделско земјиште, ревизијата констатира дека работните активности на вработените во Секторот за земјоделско земјиште во голем дел се насочени кон обработка на доставените барања и изготвување на бараните мислења/согласности. При тоа со одредбите од Законот за земјоделското земјиште кои се однесуваат на пренамената и изградбата на објекти на земјоделско земјиште не се утврдени критериуми кога не може да се даде предлог одлука за давање на согласност за трајна пренамена, освен ако барателот не ги доставил сите потребни документи што упатува на отсуство на механизми за заштита на земјоделското земјиште како ограничен природен ресурс.

Со Законот за земјоделското земјиште е пропишано во Министерството да се води земјишен регистар заради водење на ефикасна земјишна политика и управување со земјоделското земјиште државна и приватна сопственост, а формата, содржината и начинот на водење на регистарот ги пропишува министерот. Со измените и дополнувањето на Законот за земјоделското земјиште во 2013 година¹³ се додаваат зборовите “државна и приватна сопственост” и се пропишува, во земјишниот регистар, по барање на сопственикот или по службена должност, да се евидентира и земјоделското земјиште во приватна сопственост кое не е обработено подолго од 12 последователни месеци. Ревизијата утврди дека министерот во 2008 година донел Правилник за формата, содржината и начинот на водење на земјишен регистар на земјоделско земјиште во државна сопственост, при што во меѓувреме не се преземени активности за негово усогласување со дополнетите законски одредби, со образложение дека поради отсуство на потребните податоци и немање соодветни услови за исполнување на надлежноста, наведеното законско решение практично не е оставрливо.

¹² Член 48, член 49, член 49-а, член 49-б, член 51, член 51-а, член 51-б, член 51-в и член 51-г од Законот за земјоделското земјиште (“Службен весник на РМ“ број 135/07.....215/15).

¹³ Закон за изменување и дополнување на Законот за земјоделското земјиште (“Службен весник на РМ“ број 164/13).

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

*Закон за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост
Закон за консолидација на земјоделско земјиште*

Со Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост се уредува начинот, постапката и условите за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост, додека со Законот за консолидација на земјоделско земјиште се уредуваат постапките за спроведување на консолидација на земјоделското земјиште. Од извршената ревизија утврдивме дека имплементацијата на овие законски решенија донесени во текот на 2013 година е во почетна фаза и резултатите од истите се очекуваат во наредниот период.

Согласно одредбите на Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост, продажбата се врши врз основа на годишна програма за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост и одлука за продажба на земјоделско земјиште кои на предлог на Министерството ги донесува Владата. Од извршениот увид во презентираната документација и спроведените разговори со вработените во Секторот за земјоделско земјиште, ревизијата утврди дека предлог годишните програми за продажба за 2013 и 2014 година се ставени на јавен увид и не се преземени активности за реализација на истите, додека годишната програма за 2015 година е донесена со задоцнување¹⁴ по што е донесена одлука¹⁵ и распишан е јавен оглас¹⁶. Со јавниот оглас утврдено е пријавите за учество во постапката за јавно наддавање да се достават до Генералниот секретаријат на Владата во рок од 90 дена од денот на објавувањето на Јавниот оглас во “Службен весник на РМ” кој што рок не е завршен до денот на известување од извршената ревизија.

Постапката по поднесените пријави по јавниот оглас ја спроведува Комисија за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост која ја основа Владата, а сите административно – технички работи за нејзини потреби ги обезбедува Министерството. Комисијата е составена од претседател и шест члена кои ги именува Владата за период од 4 години, при што функцијата ја извршуваат професионално и за својата работа примаат плата, додека нивната работата се уредува со деловник за работа. Ревизијата констатира дека наведената Комисија сеуште не е основана и не е усвоен деловник за работа на истата. По доставено Барање во текот на ревизијата, од страна на Министерството за финансии – Сектор за трезор, отворена е нова оперативна уплатна сметка 840***07678 – Приходи од продажба на земјоделско земјиште во сопственост на Република Македонија и

¹⁴ Годишната програма за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост за 2015 година е донесена на 12.08.2015 година, наспроти пропишаниот рок до 25.05.2015 година.

¹⁵ Одлука за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост (“Службен весник на РМ“ бр.165/15).

¹⁶ Јавен оглас за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост со јавно наддавање, објавен на 5 октомври 2015 година (“Службен весник на РМ“ бр.173/15).

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

соодветна приходна шифра на која ќе се уплаќаат средства по наведениот основ. Имајќи предвид дека земјоделското земјиште е ограничен природен ресурс кој не се обновува, ревизијата смета за потребно да се преиспита постојното законско решение од аспект на запазување на неговата понатамошна намена.

Консолидацијата на земјоделското земјиште претставува интегрален дел од управувањето на земјоделското земјиште како клучен ресурс во земјоделското производство и политиките за рурален развој. Имајќи ја предвид крајно неповолната состојба на земјишната структура во Република Македонија, која е далеку под просечното европско ниво во однос на големината на земјоделските стопанства и нивото на фрагментираност¹⁷ и како таква претставува основен лимитирачки фактор за подобрување на конкурентната способност на македонското земјоделство. Владата ја вклучи консолидацијата на земјоделското земјиште во националната земјоделска политика како еден од инструментите за надминување на структурните слабости. Процесот на консолидација на земјоделското земјиште е интензивна и комплексна операција за чие спроведување е потребен повеќегодишен период, но со долгорочни придобивки од траен карактер поради надминување на неповолната структура на земјишните парцели.

За започнување на процесот на консолидација на земјоделското земјиште, во досегашниот период спроведено е иницијално поставување на основните стратешки, правни и институционални услови со тоа што е изработена Национална стратегија за консолидација на земјоделското земјиште за период од 2012 до 2020 година со Оперативен план¹⁸. Донесен е Закон за консолидација на земјоделско земјиште¹⁹ како и со него предвидените подзаконски акти²⁰ и во рамки на Министерството формиран е посебен сектор за консолидација на земјоделско земјиште, размена и идентификација на земјишни парцели.

Со наведената стратегија и оперативен план дефинирани се повеќе мерки и активности за консолидација на земјоделското земјиште со зададена временска рамка до 2020 година, со чија имплементација се очекува да се постигне утврдената стратешка цел за “ублажување, до постепено надминување на неповолната структура на земјоделското земјиште како основен ресурс за економските активности во руралните средини во насока на зголемување на

¹⁷ Просечната големина на обработливо земјиште по земјоделско стопанство во РМ изнесува 1,85 хектари, наспроти европскиот просек од 20 хектари (Извор: ДЗС, Публикација “Структура на земјоделските стопанства, 2013“ и Национална стратегија за консолидација на земјоделското земјиште за период од 2012 до 2020 година).

¹⁸ Стратешкиот документ е усвоен на седница на Владата одржана во септември 2012 година и донесени се заклучоци со кои Министерството се задолжува да постапи во спроведување на предвидените активности од Оперативниот план за 2012 година.

¹⁹ “Службен весник на РМ“ бр. 187/13.

²⁰ “Службен весник на РМ“ бр. 55/14.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

конкурентноста на македонското земјоделско производство, подобрување на условите за живот во руралните средини и обезбедување на одржлива употреба на природните ресурси“.

Според презентираниите информации и документација од страна на вработените во Секторот за консолидација, во текот на 2015 година започнати се конкретни теренски консолидациони активности во насока на започнување на два консолидациони проекти во две консолидациони подрачја и тоа во КО Егри, општина Битола за консолидацијата со распределба на земјоделско земјиште и во КО Конче, општина Конче за консолидација со размена на земјоделско земјиште и изработен е Предлог за консолидација со распределба кој е доставен на мислење до надлежните институции. Исто така реализирани се и четири регионални работилници на кои на претставниците од ПЕ на Министерството, единиците на локална самоуправа и здруженијата на земјоделци им се презентирани елементите на политиката на консолидација на земјоделското земјиште и поволностите од истата.

Во нареден период планирани се понатамошни активности за спроведување на консолидацијата и тоа: донесување на одлука за спроведување на постапка за консолидација од страна на Владата, формирање на тела за консолидација, проценка на вредноста на земјиштето и подготовка на Проект за консолидација со нов план за прераспределба на земјиштето како и реализација на останатите активности до финализирање на постапката. Во периодот по 2015 година предвидено е започнување на спроведување на покомплексни проекти на консолидација на поголеми подрачја, вклучително и со инфраструктурни вложувања. Заради непречено одвивање на првичните активности од политиката на консолидација во Република Македонија, обезбедено е финансирање од Организацијата за храна и земјоделство на Обединетите Нации – ФАО²¹ во рамки на проектот за консолидација “Поддршка на националната програма за консолидација на земјоделско земјиште-TCP/MCD/3501” за период 2014-2016 година и од ИПА II²² за период од 2017-2020 година.

Со Законот за земјоделство и рурален развој утврдени се целите на националната земјоделска политика кои се насочени кон обезбедување на стабилно производство на квалитетна, доволна и достапна храна за населението, зголемување на конкурентноста на земјоделството, стабилно ниво на доход на земјоделските стопанства, одржлив рурален развој и оптимално искористување на природните ресурси. Заради остварување на поставените цели од страна на Владата во изминатиот период усвоени се повеќе мерки и инструменти на политиките, а како една од позначајните мерки за финансиска поддршка е мерката директни плаќања.

²¹ FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nation.

²² IPA – Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) of the European Union.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

Национална стратегија за земјоделство и рурален развој

Согласно одредбите на Законот за земјоделство и рурален развој Владата на предлог на министерот донесува Национална стратегија за земјоделство и рурален развој за период од седум години и истата претставува главен долгорочен стратешки документ во областа на земјоделството и руралниот развој на кој се базира поставувањето и спроведувањето на целите, политиките и мерките за развој на земјоделството и руралните средини во Република Македонија.

Во досегашниот период во Република Македонија донесени се два стратешки документи и тоа: “Национална стратегија за земјоделство и рурален развој за периодот 2007-2013“ и “Национална стратегија за земјоделство и рурален развој за периодот 2014-2020 година“. Од извршената анализа на утврдените стратешки цели и приоритети во наведените стратешки документи ревизијата констатира дека во истите освен утврдената стратешка цел која се однесува на консолидација и окрупнување на земјоделското земјиште во стратешкиот документ за период 2014-2020 година, не се утврдени стратешки цели во насока на унапредување на процесот на управување со земјоделското земјиште вклучувајќи го користењето и располагањето на земјоделското земјиште во државна сопственост. Неоспорувајќи ги утврдените стратешки документи, ревизијата смета за потребно да истакне дека постои потреба од утврдување на стратешки документи односно стратешки цели и во насока на систематско и планско управување со земјоделското земјиште во државна сопственост заради водење на ефикасна земјишна политика и донесување на соодветни мерки и активности за обезбедување на рационално и ефикасно искористување на истото.

Национална програма за развој на земјоделството и руралниот развој

За дефинирање и разработка на мерките за финансиска поддршка за земјоделството и руралниот развој за време од пет години Владата донесува Национална програма за развој на земјоделството и руралниот развој, а за чие спроведување секоја година се донесува Годишна програма за финансиска поддршка на земјоделството и Годишна програма за финансиска поддршка на руралниот развој. Услов за користење на средствата од програмите за финансиска поддршка, согласно Законот за земјоделство и рурален развој, е земјоделските стопанства да ги имаат намирено сите финансиски обврски кон Министерството, вклучително и обврските по основ на закуп за користење на државно земјоделско земјиште²³. За реализација на мерката директни плаќања, согласно Законот за земјоделство и рурален развој, секоја година, започнувајќи од 2011 година па наваму, од страна на Владата се донесува и Уредба за поблиските критериуми за

²³ Член 14-а од Законот за изменување и дополнување на Законот за земјоделство и рурален развој (“Службен весник на РМ“ бр.25/15).

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

директни плаќања, корисниците на средствата, максималните износи и начинот на директните плаќања. Со изменувањето и дополнувањето на Уредбата во 2015 година²⁴ се дава можност за меѓусебно пребивање на ненамирените финансиски обврски на барателите²⁵ со одобриениот износ на финансиска поддршка, кое што до денот на известување од извршената ревизија не е отпочнато да се реализира, поради тоа што во Агенцијата за финансиска поддршка во тек е спроведување на постапката за одобрување на барањата за финансиска поддршка по Програмата за финансиска поддршка во земјоделството за 2015 година.

Наведените состојби на чести измени во законската регулатива и отсуството на дел од подзаконските акти, недоречености и слабости во истите, нецелосното применување на пропишаните норми, започнување со имплементација на дел од законските решенија во периодот предмет на ревизија, како и отсуството на утврдени стратешки цели за управување со земјоделското земјиште во државна сопственост влијаат на ефикасноста на мерките и активностите преземени од надлежните органи за управување со земјоделското земјиште и остварување на целите на националната земјоделска политика.

2. Евидентирање на земјоделско земјиште/земјишен регистар, издавање под закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост, следење на наплатата на закупнината и соработка помеѓу министерството и надлежните институции

2.1. Евидентирање на земјоделско земјиште/земјишен регистар

Заради водење на ефикасна земјишна политика и управување со земјоделското земјиште во државна и приватна сопственост во Министерството, со Законот за земјоделското земјиште уредена е обврската за водење на земјишен регистар. Со “Правилникот за формата, содржината и начинот на водење на земјишен регистар на земјоделско земјиште во државна сопственост²⁶“ е уредено дека земјишниот регистар во државна сопственост треба да се води во електронска форма и податоците во истиот тековно да се ажурираат.

Со користење на ревизорски техники, ревизијата констатира дека:

Во претходниот период склучен е договор за изработка на софтверско решение за системот за управување со земјиште во државна сопственост во вкупна вредност од 906 илјади денари без пресметан данок на додадена вредност, финансиран од

²⁴ “Службен весник на РМ“ бр. 92/2015.

²⁵ “кон Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Јавното претпријатие за стопанисување со пасишта по основ на користење на пасишта во државна сопственост и водостопанствата и водните заедници по основ на неплатен воден надоместок“.

²⁶ “Службен весник на РМ“ бр. 12/08.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

Организацијата за храна и земјоделство на Обединетите нации – ФАО. Според актот за примопредавање на електронскиот систем за управување со државно земјоделско земјиште, лиценци и компјутерска опрема за функционирање на истиот, софтверот е примен на ден 03.07.2012 година.

Електронскиот систем за управување со земјоделско земјиште во државна сопственост (СУЗ)/земјишниот регистар, за следење на процесот за изнајмување на државно земјоделско земјиште под закуп и електронско следење на наплатата на закупнината согласно договорите за закуп, почнувајќи од март 2013 година не е во функција. Последниот запис/документ внесен во системот е со дата 27.03.2013 година. Како причина за престанок на функционирањето на системот, вработените во Секторот за земјоделско земјиште и Секторот за информатичка технологија го наведоа несклучувањето на договор за сервисирање и одржување на софтверот, кое било уредено со договорот за изработка на софтверско решение за системот за управување со земјиште во државна сопственост.

Пристапот до апликацијата за водење на земјишниот регистар е преку веб пребарувач Internet explorer и ги содржи деловите: извештаи (три групи на извештаи и тоа за: земјоделско земјиште; договори и побарувања), библиотеки-договори, листи-имотни листи и шифрарници. Ревизијата констатира дека не постои функционално апликативно решение со кое би можело да се направи увид во скенирана електронска верзија на одреден договор, со цел следење на наплатата согласно договорот. Исто така не постои можност преку извештај од апликативно решение да се добие вкупниот број на договори кои во моментот се активни или да се генерира и добие било каков извештај за земјоделско земјиште, договори и вкупна наплата и побарувања по одреден договор како и можност од внесување на нови записи и договори во апликацијата што самата ја прави целосно нефункционална и самите податоци во неа неажурирани, нецелосни и некорисни.

На 28.12.2015 година Министерството склучува “договор за адаптивно одржување на апликативен софтвер и информатички системи инсталирани за потребите на Секторот за регистрирање, управување, унапредување и продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост при Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство“, согласно кој, вршителот на услугата е должен да го стави системот во функција, да ги направи потребните надградби и да го одржува целокупниот софтвер за период од 12 месеци по потпишувањето на договорот.

Заради размена односно взаемно доставување на податоци помеѓу Министерството и Агенцијата за катастар, а со цел функционирање и воспоставување на земјишен регистар кој го води Министерството со закон, односно користење на податоците со кои располага Министерството а кои се од значење за извршување на надлежностите на Агенцијата за катастар во месец ноември, 2012 година помеѓу Министерството и Агенцијата за катастар е склучен Меморандум за соработка. Согласно Меморандумот, Агенцијата за катастар, на

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

барање на Министерството, бесплатно ќе ги доставува катастарските податоци со кои располага а кои можат да бидат од значење за воспоставување и функционирање на земјишниот регистар. Исто така со Меморандумот е уредено доставувањето на податоците Агенцијата за катастар да го прави на секои четири месеци. Според информациите со кои располага ревизијата, соработката со Агенцијата за катастар била во делот на доставување на сите катастарски индикации за површините кои се во сопственост на Република Македонија, како што се: катастарска парцела, површина, култура, класа и се друго што е поврзано со парцелата. Измените и дополнувањата за одредени катастарски индикации се вршеле на секои четири месеци или по одредени барања. Во тој период се вршело излагање на дел од површините со незапишани кориснички права, косопственост меѓу приватни лица и Република Македонија, како и бришење на кориснички права на субјекти кои не постојат, за истите да можат да се даваат на оглас. Поголемиот дел од овие површини биле ставени во базата на СУЗ.

Во отсуство на функционален земјишен регистар, соработката помеѓу Министерството и Агенцијата за катастар е сведена на доставување на барања за: издавање на имотни листови за КО (катастарски општини) односно земјоделско земјиште во сопственост на РМ кое нема правен товар со цел да се даде како предлог за јавен оглас; прибележување на земјоделско земјиште предмет на договор на закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост во катастарот на недвижности со прилог потребни документи (договор за закуп, записник за воведување во владение и геодетски елаборат) како и одземање на корисничко право од страна на Министерството/ПЕ до Агенцијата за катастар.

Согласно Законот за изменување и дополнување на Законот за земјоделското земјиште²⁷, “Министерството е должно во рок од три месеци од денот на влегувањето во сила на овој закон по електронски пат да се поврзе со Агенцијата за катастар на недвижности“ и “Министерството е должно да користи, односно да прибавува податоци од Геодетско - катастарски информационален систем на Агенцијата за катастар на недвижности по електронски пат за постапките кои ги води согласно со Законот за земјоделското земјиште“. До денот на известување од извршената ревизија не е постапено по горе наведените одредби. Во тек е потпишување на “договор за користење на електронскиот шалтер на Агенцијата за катастар на недвижности“ помеѓу Министерството и Агенцијата за катастар, каде што предмет на договорот е уредувањето на начинот и постапката за пристап на Министерството до електронскиот шалтер на Агенцијата за катастар (е-кат шалтер), за доставување на барањата за издавање податоци од Геодетско - катастарскиот информационален систем, како и уредување на правата и обврските на договорните страни.

²⁷ “Службен весник на РМ“ бр.98/15 од 15.06.2015 година.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

На ревизијата не и беа обезбедени податоци за вкупната површина на земјоделско земјиште сопственост на Република Македонија како и евиденција на необработено земјоделско земјиште од страна на Министерството од причина што со такви податоци Министерството не располага. Од страна на вработените во Секторот за земјоделско земјиште беше дадена иницијатива ваквите податоци вработените да ги обезбедат од ПЕ со посета на истите но, до денот на известување од извршената ревизија ваквата иницијатива не е реализирана со што ревизијата е оневозможена да изврши споредба на податоците кои се добиени од Агенцијата за катастар.

На барање на ревизијата, Секторот за земјоделско земјиште писмено се обрати до Агенцијата за катастар, со барање²⁸ за обезбедување на следните податоци:

- земјоделско земјиште сопственост на Република Македонија по региони, катастарска општина, имотни листови, катастарска парцела, култура, класа и површина:
 - а е впишано корисничко право на правно или физичко лице;
 - а е впишано право на службеност;
 - а е впишано пренесено корисничко право;
 - а е впишано право на плодоуживање;
 - а е извршена негова пренамена во градежно земјиште во периодот од 2013 година заклучно со 30.06.2015 година;
 - на кои е извршено градење на објекти и е извршено нивно запишување согласно член 51-в од Законот за земјоделското земјиште (“Сл.весник на РМ“ бр.18/11....98/15).

Агенцијата за катастар, со допис ги достави бараните податоци на “електронски медиум“ освен бараните податоци за земјоделското земјиште на кое е извршена пренамена во градежно земјиште во периодот од 2013 година заклучно со 30.06.2015 година.

Помеѓу Министерството и Министерството за финансии во месец август, 2011 година склучен е Меморандум за разбирање, за техничка помош и размена на информации поврзани со управувањето на државното земјоделско земјиште. Согласно Меморандумот “При проектирањето на системот за управување со земјоделското земјиште во државна сопственост, ќе се инкорпорира и систем за финансиска контрола кој ќе им овозможи на вработените во Секторот за регистрирање и управување со земјоделско земјиште при МЗШВ и подрачните единици, пристап во ажурираните информации на Министерството за финансии поврзани со плаќање на закупнина, доспеаните неисплатени обврски и сите други финансиски податоци потребни за успешно управување со државното земјоделско

²⁸ Бр.22-8185/1 од 23.07.2015 година.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

земјиште“. Министерството за финансии согласно Меморандумот, се обврзува за потребите на Министерството да изврши навремено доставување на дневна основа на податоци во електронска форма за платена закупнина по основ на договори за закуп на државно земјоделско земјиште.

И покрај тоа што електронскиот систем за управување со земјоделско земјиште не е во функција, Министерството за финансии, на дневна основа, во континуитет доставува податоци до Министерството, за извршените уплати на пропишаната уплатна сметка на име закупнина за земјоделско земјиште. Министерството за финансии податоците ги доставува на електронска адреса suz@mzsv.gov.mk, која според Секторот за информатичка технологија е активна во мејл серверот. Истата е креирана со цел ажурирање на уплатите во трезорот со апликацијата во Министерството и според увидот на Секторот за информатичка технологија нејзината содржина не е отворена од 30.07.2014 година и до сега не е побарано истата да биде придружена кон некој вработен во Секторот за земјоделско земјиште.

Истовремено вработените во Секторот за земјоделско земјиште не се запознаени со постоењето на наведената електронска адреса и податокот дека Министерството за финансии обезбедува податоци на дневна основа. Поради тоа, Министерството поднесувало барање до Министерството за финансии за доставување прегледи со податоци (дата на уплата; уплатна сметка; приходна шифра; износ; назив на уплатувачот; сметка на уплатувачот; повикување на број; ЕДБ/ЕМБГ и цел на дознака) кои не се доставуваат до ПЕ за усогласување. Од страна на Министерството добиените податоци се користеле само за проверка на уплатите на одредени субјекти за кои постои сомнеж за извршената уплата.

Погоре наведените состојби имаат влијание врз водењето ефикасна земјишна политика и управување со земјоделското земјиште односно влијание врз ефикасното следење на процесот на евидентирање на земјоделското земјиште во државна сопственост, издавањето под закуп, следењето на наплатата на закупнината (отсуство на функционална софтверска апликација) и користењето ажурирани катастарски податоци при објавувањето на огласите за издавање на земјоделското земјиште.

2.2. Издавање под закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост

Со одредбите на Законот за земјоделското земјиште е уредено дека земјоделското земјиште во државна сопственост може да се даде на користење по пат на закуп и плодуюживање и воедно се уредени и начинот и условите под кои Министерството во име на Република Македонија, истото го дава на користење. Притоа земјоделското земјиште дадено на користење не смее да се даде во подзакуп и плодуюживање. Земјоделското земјиште во државна сопственост може да се дава во закуп по пат на јавен оглас, со прибирање на понуди (јавен повик) и со

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

непосредна спогодба и тоа за подигање на долгогодишни насади и оранжерии и брзо растечки дрвја за период до 30 години, подигање на маслинарници за период до 50 години, одгледување на други земјоделски култури и ливади за период до 15 години, рибници до 20 години и спортско-рекреативни активности и рурален туризам за период до 30 години, а почнувајќи од 2015 година дадена е можност за подигање на долгогодишни насади со лешник да се даде земјоделско земјиште во закуп за период до 70 години.

Во текот на 2014 и 2015 година извршени се повеќе измени и дополнувања на Законот за земјоделското земјиште кои се однесуваат на доуредување и допрецизирање на постапката за доделување на земјоделското земјиште во државна сопственост во закуп по пат на јавен оглас. Во 2014 година се врши разграничување на начинот на спроведување на постапката по јавен оглас за површини до 10 хектари и над 10 хектари во делот на:

- начинот на објавување и содржината на огласот,
- потребната документација за учество на оглас,
- почетната цена и правото на учество на огласот.

Исто така се пропишува и постапката за вршење на исправка на јавниот оглас во случај на утврдени неправилности како и спроведување на електронско јавно наддавање за избор на најповолен понудувач во постапката по јавен оглас за давање под закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост над 10 хектари. Министерот донесува одлука за распишување на јавен оглас за давање во закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост, а за спроведување на постапката формира комисија од пет члена.

Со измените и дополнувањата на Законот за земјоделското земјиште во 2015 година се менува разграничувањето на начинот на спроведување на постапката по јавен оглас за површини до 3 хектари и над 3 хектари, начинот на утврдување на почетната цена и се пропишува обновување на секои три години на банкарската гаранција за квалитетно и навремено извршување на договорот, која треба да е со важност за целиот период на траење на договорот. Во исто време се пропишува дека министерот го распишува јавниот оглас по претходно добиена согласност од Владата, која на предлог на министерот, формира комисија од седум члена за спроведување на постапката за давање на земјоделско земјиште во државна сопственост под закуп и со тоа дел од надлежностите на Министерството се пренесуваат на Владата.

За пропишување на поблиските критериуми за избор на најповолен понудувач и определување на големината на површината на земјоделското земјиште кое може да се даде под закуп од страна на министерот во 2008 година донесен е Правилник²⁹, на кој во меѓувреме неколку пати се вршени измени и дополнувања

²⁹ Правилник за поблиските критериуми за избор на најповолен понудувач на земјоделско земјиште во државна сопственост кое може да се даде во закуп и

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

во делот на критериумите за избор на најповолен понудувач и утврдувањето на минималната материјално-техничка опременост и бројот на планирани вработувања како услов за определување на големината на површината на земјоделското земјиште кое може да се даде под закуп, а при тоа три измени и дополнувања се направени во текот на 2015 година.

Покрај уредувањето на условите и начинот на спроведување на постапките по јавен оглас и јавен повик со Законот за земјоделското земјиште се уредуваат и носењето на одлука за избор и склучување на договор за закуп, доставувањето на банкарска гаранција за квалитетно и навремено извршување на договорот, содржината на договорот, начинот на воведување во владение и прибележување на договорот.

Со избраниот понудувач министерот склучува договор за закуп во писмена форма во рок од 30 дена од денот на приемот на известувањето за избор на најповолен понудувач, а влегува во сила со денот на воведувањето во владение на закупаецот врз земјоделското земјиште предмет на договорот и тоа само за површните за кои е воведен во фактичко владение. Воведувањето во владение се врши од страна на тричлена комисија формирана од министерот, со учество на геодетско стручно лице, кое врз основа на геодетски елаборат ќе изврши обележување на земјоделското земјиште предмет на договорот за закуп. При тоа во договорите за закуп утврдена е одредба според која “доколку закуподавачот од правни и фактички пречки не го воведо закупецот во владение во рок од една година од денот на склучувањето на договорот, истиот престанува да важи”, кој што рок не е утврден со Законот за земјоделското земјиште. Согласно измените и дополнувањата на законот³⁰ од мај 2015 година, претходно склучените договори за закуп за кои закупците не се воведени во владение во рокот од една година поради започнати судски постапки, продолжуваат и понатаму да важат, а воведувањето во владение ќе се изврши по донесување на правосилна судска одлука од страна на надлежниот суд, што доведува до состојба предметното земјоделско земјиште во меѓувреме да биде необработено или противправно користено.

Склучениот договор може да се измени со анекс на договор во случај на промена на доделените површини поради денационализација или пренамена на доделеното земјоделско земјиште во градежно, како и во случај кога со записникот за воведување во владение се констатираат различни површини од објавените во јавниот оглас. Најчесто поради констатирани различни површини на земјиштето при неговото воведување во владение, склучени се и анекси на договорите за закуп, при што одредени анекси се склучени во период подолг од една година сметано од денот на склучување на основниот договор, додека за одредени

определување на големината на површината на земјоделското земјиште кое може да се даде под закуп (“Службен весник на РМ“ бр.12/08, 26/12, 2/13, 158/13, 110/15, 120/15, 129/15).

³⁰ Закон за изменување и дополнување на Законот за земјоделското земјиште (“Службен весник на РМ бр.72/15“).

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

договори воопшто не се склучени анекси и покрај тоа што имало потреба.

Имајќи ја предвид долгорочноста на издавањето на земјоделското земјиште во закуп, значен дел од моментно важачките договори за закуп се склучени во периодот пред 2007 година, односно врз основа на одредбите содржани во претходниот Закон за земјоделското земјиште³¹ кој што важел во периодот од 1998 до 2007 година. Имено со одредбите на овој закон било предвидено дека земјоделското земјиште во државна сопственост може да се даде на користење со концесија, под закуп и плодоужување, а закупот може да биде долгорочен за период од 5 до 40 години и краткорочен за период до 5 години. Од извршениот увид во договорите за закуп склучени согласно наведениот закон и презентираниите информации од вработените во Министерството ревизијата го утврди следново:

- за дел од нив не се склучени анекси на договори согласно утврдените барања во договорите а кои што се однесуваат на утврдување на начинот на плаќање за користење на земјиштето по истекот на грејс периодот од 4 години³²;
- за одредени закупци (поранешни агрокомбинати) со кои биле склучени договори за закуп на значајни површини земјоделско земјиште во државна сопственост во меѓувреме се покренати стечајни постапки, поради што земјиштето извесен период не било користено или било предмет на узурпација односно подзакуп, а долгогодишните насади на истото земјиште биле предмет на продажба во текот на стечајната постапка;
- за дел од краткорочните договори по истекот на нивната важност не се преземени мерки за носење на решение за престанување на важноста на договорот и одземање на владението врз земјиштето и истото понатаму продолжува да се користи од дотогашните закупци, а при тоа нема доказ дека е извршен инспекциски надзор и бришење на корисничкото право во катастарот на недвижности;
- површините на земјоделското земјиште предмет на договорите за закуп најчесто се утврдени со поседовни листови и за истите не се преземени мерки за нивно идентификување во имотни листови согласно Законот за катастар на недвижности, што доведува до отсуство на прецизни податоци за издаденото земјоделско земјиште во државна сопственост под закуп;
- имајќи предвид дека со наведениот закон не е утврдена обврска за прибележување на корисничкото право односно е уредено дека закупецот “може да бара да се изврши предбележба на договорот за долгорочниот закуп во јавните книги за евиденција на недвижности“, Министерството нема информации дали правото на користење на земјоделското земјиште во

³¹ Закон за земјоделското земјиште (“Службен Весник на РМ“ број 25/98, 18/99 и 2/2004).

³² Закон за трансформација на претпријатијата и задругите со општествен капитал кои стопанисуваат со земјоделско земјиште (“Службен весник на РМ“ бр.19/96).

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

државна сопственост стекнато врз основа на договорите за закуп склучени согласно истиот закон е запишано во јавната книга на недвижности.

Доделување на земјоделско земјиште во државна сопственост во закуп по пат на јавен оглас

Со извршената ревизија утврдивме дека во периодот 2013-2015 година објавени се повеќе јавни огласи за давање на земјоделско земјиште во државна сопственост под закуп и тоа:

- во 2013 година објавени се вкупно 6 јавни огласи од кои 4 огласи се за површини над 10 хектари и 2 огласи за површини до 10 хектари;
- во 2014 година објавени се вкупно 5 јавни огласи од кои 2 огласи се за површини над 10 хектари и 3 огласи за површини до 10 хектари;
- во 2015 година до денот на известување од извршената ревизија објавени се вкупно 5 огласи од кои 1 наменски оглас за површини над 10 хектари, 2 огласи за површини над 3 хектари и 2 огласи за површини до 3 хектари.

Врз основа на презентираната документација за спроведените јавни огласи и добиените информации од вработените во Секторот за земјоделско земјиште, од кои дел се и учесници во комисиите за спроведување на постапките, како и од вработените во ПЕ на Министерството кои беа опфатени со ревизијата, го констатиравме следното:

- површините што се објавуваат во јавните огласи за давање под закуп се утврдуваат врз основа на расположливите катастарски податоци содржани во имотни листови добиени од Агенцијата за катастар, при што вработените во Министерството немаат воспоставена пракса да прават увид на лице место за потврдување на фактичката состојба, што доведува до состојби на јавен оглас да се објават површини под вода, шуми, спортски игралишта, изградени објекти, со долгогодишни насади, земјиште со правни товари итн;
- дел од избраните најповолни понудувачи доставиле изјава заверена на нотар дека се откажуваат од договорот за што се наведуваат повеќе причини како што се економската неисплатливост поради неадекватни површини и квалитет на земјоделското земјиште, како и неможноста предметното земјиште да се стави во владение поради тоа што истото противправно веќе се обработува од страна на други лица, а притоа нема доказ дека се преземени сите потребни мерки и активности за потврдување на таквата состојба вклучително и извршен инспекциски надзор;
- дел од избраните понудувачи по склучување на договорот за закуп и покрај преземените активности од страна на ПЕ, не доставиле геодетски елаборат и записнички земјоделското земјиште не го примиле во владение во рок од една година по изборот, со што договорот не произведува правно дејство;

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

- сите акти кои ги изработува и потпишува комисијата за спроведување на постапката по еден јавен оглас (записник од отворање на понудите, извештај од евалуација на понудите и одлука за избор на најповолен понудувач) кои се однесуваат за различни региони се заведени со еден ист деловоден број и датум;
- на објавениот наменски оглас за површини над 10 хектари во 2015 година, со намена за производство на сертифициран саден материјал за градинарски култури, не била доставена ниту една понуда, додека за останатите постапки по јавни огласи во 2015 година, до денот на известување од извршената ревизија до Секторот за земјоделско земјиште не се проследени официјални документи од страна на комисијата во врска со нивното спроведување;
- во текот на 2015 година објавени се 2 јавни огласи за давање во закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост за површини над 3 ха по пат на електронско јавно наддавање, согласно кои понудувачите се упатуваат пријавувањето на електронското јавно наддавање да го вршат со најава на www.zemjodelsko-zemjiste.mk. Ревизијата утврди дека во отсуство на донесен подзаконски акт кој е утврден со одредбите на член 27-а од Законот за земјоделското земјиште³³ и необезбедени услови за користење на посочената веб апликација, електронското јавно наддавање за еден од огласите е спроведено со користење на постојната апликација на веб страната на Министерството “Електронско наддавање“, а на аукцијата учествувале двајца понудувачи за две посебни географски целини, поради што практично не се спровело наддавање над почетната цена. Во текот на ревизијата презентирани се информации за отпочната постапка за донесување на подзаконскиот акт³⁴ за пропишување на минималните технички стандарди и услови во поглед на опремата (хардверот) како и функционалноста на софтверот за електронско јавно наддавање како и начинот на користење, која до денот на известување од извршената ревизија не е завршена;
- една од постапките по јавен оглас за површини до 10 хектари спроведена во 2014 година е поништена од страна на министерот врз основа на известување добиено од комисијата за спроведување на постапката во кое е даден предлог за поништување на целиот јавен оглас а по извршен “дополнителен надзор“. Во образложението на комисијата се наведува дека во јавниот оглас биле објавени површни поголеми од 10 хектари и како услов не бил утврден критериумот за материјално-техничката опременост на понудувачот, предвиден со гореспоменатиот подзаконски акт, поради што по извршениот дополнителен надзор следувало изготвување и донесување одлуки за поништување на

³³ “Минималните технички стандарди и услови во поглед на опремата (хардверот) како и функционалноста на софтверот за електронско јавно наддавање како и начинот на користење ги пропишува Владата на Република Македонија по предлог на Министерството.“

³⁴ Член 27-а став 3 од Законот за земјоделското земјиште.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

претходно донесените одлуки за избор на најповолен понудувач по сите региони од јавниот оглас, повикувајќи се на одредбите на “член 210 од Законот за јавните набавки, со оглед на тоа дека постојат битни повреди на законот и сторени пропусти кои се однесуваат на евалуацијата на понудите и на изборот на понуди кои се најповолни“. Ревизијата утврди дека во периодот до спроведувањето на наведената постапка, иако со подзаконскиот акт било предвидено/утврдено како потреба, во јавните огласи за површни до 10 хектари не била барана документација за докажување на материјално техничката опременост како услов за учество на огласот, а биле избрани најповолни понудувачи и склучени договори за закуп, што упатува дека во претходниот период ваквото постапување се применувало. Во објавените јавни огласи за површини до 3 хектари во 2015 година меѓу останатата потребна документација за учество на јавен оглас се бара и доставување на доказ за сопственост или договор за користење на трактор како основно средство³⁵, со што се врши надминување на претходно утврдената состојба;

- дел од избраните најповолни понудувачи со кои е склучен договор за закуп за површини над 10 хектари по објавен јавен оглас во 2014 година, не доставиле банкарска гаранција за квалитетно и навремено извршување на договорот, а дел од доставените банкарски гаранции се издадени за период кој не го покрива целото времетраење на договорот. Со изменувањето и дополнувањето на Законот за земјоделското земјиште во 2015 година воведена е одредбата за нивното обновување на секои три години;
- по спроведена постапка со објавување на јавен оглас за површини над 10 ха со избраниот најповолен понудувач во мај 2013 година склучен е Договор за закуп на земјоделско земјиште чиј што предмет е давање во закуп на земјоделско земјиште во сопственост на државата со површина од 5.353 ха 95 ари 46м² за одгледување на земјоделски култури со годишна закупнина од 121.000 евра во денарска противвредност во времетраење од 15 години. За воведување во владение на предметното земјиште составен е записник согласно кој закупецот се воведува во владение на вкупна површина од 4.756 ха 77 ари 87 м² поради констатирани површини кои немаат статус на земјоделско земјиште (патишта, канали, шумски појаси и друго), но не е направен анекс на договорот. Согласно предвидените услови во јавниот оглас и склучениот договор закупецот меѓу другото е должен во првите 18 месеци по склучување на договорот да инвестира најмалку 60 милиони евра и да вработи 900 вработени односно во првите три години да инвестира најмалку 200 милиони евра и бројот на вработени да достигне 2.000 вработени. При тоа предвидено е закупецот да достави банкарска

³⁵ Правилник за дополнување на Правилникот за поблиските критериуми за избор на најповолен понудувач на земјоделско земјиште во државна сопственост кое може да се даде во закуп и определување на големината на површината на земјоделското земјиште кое може да се даде под закуп (“Службен весник на РМ“ бр.110/15).

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

гаранција за квалитетно и навремено извршување на договорот во висина од 5% од вкупната вредност на предвидените инвестиции за првите 18 месеци со важност за тој период, а најдоцна 30 дена пред истекот на банкарската гаранција на истиот начин да достави нова банкарска гаранција која е повторлива и ќе трае се до конечна реализација на сите предвидени обврски согласно договорот. Поради неизвршување на обврската за обновување на банкарската гаранција од страна на закупацот, министерот во ноември 2014 година со Изјава еднострано го раскинал договорот за закуп и ја активирал банкарската гаранција во износ од 3 милиони евра по што предметното земјиште, кое во меѓувреме не е користено од страна на закупацот, со записник е одземено од владение без присуство на претставници на закупацот. Дел од истото земјиште поделено во четири географски целини со вкупна површина од 4.484 ха 51 ари 75 м² е објавено за давање под закуп во јавен оглас во 2015 година³⁶ во кој од понудувачите се бара во бизнис планот да предвидат минимална инвестиција од 6 милиони евра за првата географска целина односно по 2 милиони евра за останатите три географски целини со рок на изградба од 4 години. По спроведеното електронско јавно наддавање извршен е избор на најповолниот понудувач кој во исто време е и единствен понудувач за четвртата географска целина со површина од 1.136 ха 60 ари 23 м² додека за останатите географски целини не се јавиле понудувачи и истите се повторно објавени во јавен оглас за кој роковите за доставување на понудите се во тек. Од презентираните информации утврдивме дека најголемиот дел од предметното земјиште во 2012 година е одземено од владение од претходниот закупец³⁷, на кој со Изјава еднострано му е раскинат договорот за закуп поради неплаќање на закупнината и над кој е покрената стечајна постапка, што упатува на заклучокот дека значаен дел од земјоделското земјиште во државна сопственост веќе неколку години е необработено, односно не е користено за земјоделски цели.

Доделување на земјоделско земјиште во државна сопственост во закуп со прибирање на понуди (јавен повик)

Постапката за давање на земјоделско земјиште во државна сопственост во закуп со прибирање на понуди се спроведува со објавување на јавен повик, за што одлука донесува министерот. Предмет на ваквата постапка може да биде само слободно земјоделско земјиште во државна сопственост врз кое нема востановено право на закуп, право на плодоуживање, за кое не се води постапка за денационализација

³⁶ Јавен оглас бр.03/15 за давање во закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост за површини над 3 хектари по пат на електронско јавно наддавање.

³⁷ Записник за одземање од владение земјоделско земјиште бр.22-42/2 од 10.02.2012 година кој е потпишан единствено од страна на закуподавачот.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

или постојат други пречки за доделување на земјиштето во закуп.

Јавниот повик за доставување на понуди се објавува на начин како и јавниот оглас за површини до 10 односно 3 хектари, но при тоа уредено е од учесниците на јавниот повик, меѓу останатото да се бара доставување и на банкарска гаранција за учество во постапката како и геодетски елаборат, со кој се определуваат катастарските податоци со точни мери и граници на земјоделското земјиште во државна сопственост за кое се поднесува понуда во рамки на катастарската општина во која се објавува земјиштето. Имајќи ја предвид висината на цената на услугата за изработка на геодетски елаборат како и за издавање на банкарска гаранција, апликантите се изложуваат на дополнителни расходи при што немаат никаква гаранција дека предметното земјиште ќе им биде доделено.

Со извршената ревизија утврдивме дека во периодот 2013-2015 година објавени се повеќе јавни повици за доставување на понуди за давање на земјоделско земјиште во државна сопственост под закуп и тоа:

- во 2013 година објавени се 6 јавни повици за површини над 10 хектари и 6 јавни повици за површини до 10 хектари;
- во 2015 година објавени се 1 јавен повик за површини над 3 хектари и 1 јавен повик за површини до 3 хектари.

Од извршениот увид во презентираната документација за дел од спроведените постапки по јавни повици и добиените информации од вработените во Секторот за земјоделско земјиште, кои во исто време се и учесници во комисиите за спроведување на истите, како и од вработените во неколку ПЕ на Министерството ревизијата го утврди следново:

- За резултатите од спроведувањето на постапките со јавен повик во 2015 година, до денот на известување од извршената ревизија, не се доставени официјални документи од страна на комисијата за спроведување на постапките до Секторот за земјоделско земјиште. На ревизијата и се презентирани информации од вработените во неколку ПЕ на Министерството, според кои доставените понуди од учесниците во јавниот повик од нивниот регион, на барање на комисијата за спроведување на постапката, биле предмет на обработка и проверка од страна на вработените во ПЕ во смисла дали за КП содржани во понудите веќе има склучено договор за закуп или плодоуживање како и дали овие парцели биле содржани во прегледите за објавени површини во јавните огласи. Во отсуство на ажуриран земјишен регистар, ваквиот начин на постапување и организација во постапката на доделување на земјоделското земјиште по пат на јавен повик влијае на сигурноста, точноста и целосноста на бараните/доставените информации, кои пак се основа за донесување на одлуките за избор на најповолен понудувач по спроведениот јавен повик од страна на комисијата за спроведување на постапката;
- во јавните повици во 2013 година покрај пропишаниот предмет на ваквата постапка, а тоа е само слободно земјоделско земјиште во државна сопственост, од страна на министерот додадена е и одредбата “но за земјиште на кое е

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

подигнат долгогодишен насад со старост најмалку од 3 години“ без да има соодветен правен основ и критериум за таквата одредба и истата предизвикува одредено ограничување на заинтересираните учесници, односно фаворизирање на учесниците кои противправно го користеле земјоделското земјиште во државна сопственост;

- на еден јавен повик во 2013 година за доставување на понуди за давање во закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост над 10 хектари, кој бил објавен за 5 региони, добиени се понуди за 3 региони од 5 понудувачи, од кои комисијата 4 понуди отфрлила со образложение дека не ги исполнуваат условите утврдени во јавниот повик и само 1 понудувач е избран како најповолен, но и со тој понудувач не е склучен договор за закуп за што е писмено известен од страна на министерот³⁸. Како причина за несклучување на договор за закуп се наведуваат одредени претставки и дојави пристигнати во меѓувреме во кои се тврди дека на предметно земјоделско земјиште не бил подигнат долгогодишен насад односно дека избраниот понудувач навел лажни податоци во приложениот бизнис план, за што е извршен инспекциски надзор со кој е потврдена таквата состојба. Дел од предметното земјиште во меѓувреме е објавено како слободно во јавен оглас по кој е избрана најповолна понуда и склучен е договор за закуп, но земјиштето не е воведено во владение и за истото е покрената судска постапка;
- по спроведен јавен повик за доставување понуди за давање во закуп на површини до 10 хектари, објавен во 2013 година, од вкупно 730 апликанти, избрани се 589 најповолни понудувачи за 5 региони. Според добиените информации од вработените во една од ПЕ на Министерството договорите за закуп со избраните понудувачи се склучени во текот на 2014 година, а во текот на 2014 и 2015 година се вршело комисиско воведување во владение на предметното земјоделско земјиште. Од извршниот увид во презентираниите договори и евиденција за истите, ревизијата утврди дека значаен дел од овие договори сеуште не се внесени во евиденциите на склучени договори односно нивното евидентирање е во тек.

При објавувањето на јавните огласи и јавните повици во делот на потребната документација од понудувачот меѓу останатото се бара да достави и “Потврда од подрачна единица на Министерството дека нема обврски по однос на неплатена закупнина за користење на државно земјоделско земјиште“. Притоа не е прецизирано од која ПЕ треба да биде издадена потврдата и не ја исклучува можноста понудувачот да има долг за неплатена закупнина во било која друга ПЕ. Оваа одредба е избришана од Законот за земјоделското земјиште во 2011 година, со што понудувачот неоправдано се оптоварува со обврска која не е пропишана и чија целисходност е доведена во прашање. Во исто време со јавните огласи и јавните повици од физичките лица се бара да достават и потврда за упис во единствениот регистар на земјоделски стопанства кој се води во Министерството. Имено,

³⁸ Известување број 02-1737/1 од 11.02.2014 година.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

имајќи во предвид дека самото Министерство го распишува јавниот оглас/повик, постои можност и треба овие податоци за лицата кои аплицирале, по службена должност да се достават на Комисијата без дополнителни оптоварувања на апликантите. Покрај тоа, заради потврдување на исполнетоста на условите за учество на јавен оглас и јавен повик предвидени со Законот за земјоделското земјиште, од апликантите се бара да достават и потврди од други институции како доказ за намирени обврски по однос на даночни обврски и придонеси, за кои не е воспоставена пракса да се добиваат по службена должност од надлежните институции по електронски пат³⁹.

Пренесување на корисничкото право на земјоделско земјиште во државна сопственост и негово доделување со непосредна спогодба

Во случаите на престанување на важењето на договорите за закуп, со Законот за земјоделското земјиште дадена е можност корисничкото право да се пренесе на правните следбеници односно наследници на закупаецот, под истите услови како во договорот кој бил склучен со закупаецот кој извршил статусни промени, по претходно целосно плаќање на достасаниот, а неплатен надоместок за закупнина. Врз основа на поднесено барање, корисничкото право се пренесува со непосредна спогодба која се склучува меѓу Министерството и правниот следбеник односно наследниците на закупаецот за преостанатиот период на времетраење на закупот од основниот договор. Земјоделското земјиште се дава под закуп со непосредна спогодба и во случај кога при повторување на постапката за давање на земјоделското земјиште во државна сопственост под закуп по пат на јавен оглас и со прибирање на понуди, не се јави понудувач или не биде прифатена најповолна понуда, за што не е предвидено обезбедување претходна согласност од Владата. Покрај тоа земјоделското земјиште во државна сопственост може од страна на министерот, врз основа на поднесено барање, а по претходна согласност од Владата, да се даде под закуп со непосредна спогодба и во други случаи утврдени со Законот за земјоделското земјиште и тоа:

- за потребите на јавните научни и државно образовни институции од областа на земјоделството и за потребите на казнено-поправни и воспитно-поправни установи за вршење на производна дејност од страна на осудени лица, при што земјоделското земјиште се дава за период најмногу до 20 години без надоместок за закупнина. Во досегашниот период склучен е еден таков договор со високообразовна институција⁴⁰;

³⁹ Со најавите за модернизација на Системот за интероперабилност за поврзување на државните институции по електронски пат во 2014 година, во системот се предвидува да се вклучи и Министерството.

⁴⁰ Член 38 од Законот за земјоделското земјиште став 1 и 2.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

- кога на закупеното земјоделско земјиште има подигнато долгогодишен насад, оранжерији или објекти изградени согласно законот, а закупецот по кој било правен основ располага со насадот, оранжериите или објектите, или пак сопственост врз истите стекнал друг по кој било друг правен основ, непосредната спогодба се склучува со новиот сопственик под истите услови од договорот склучен со претходниот закупец за преостанатиот период од основниот договор, а доколку користењето на земјиштето било по друг правен основ непосредната спогодба се склучува согласно условите предвидени со членот 67 од Законот за земјоделското земјиште⁴¹;
- за продолжување на договорот за закуп по истекот на времетраењето на склучениот договор за закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост под истите услови како во основниот договор доколку закупецот во целост ги исполнил обврските од договорот⁴²;
- за регулирање на користењето на земјоделското земјиште во државна сопственост со правните и физичките лица кои до денот на влегување во сила на Законот за земјоделското земјиште се стекнале со право на сопственост на долгогодишен насад или оранжерији на земјоделско земјиште во државна сопственост, а кои немаат склучено договор за закуп за користење на земјоделското земјиште под насадот, непосредната спогодба се склучува за период до амортизација на долгогодишниот насад кој се утврдува комисијски или за период од 30 години за оранжерији, а закупнината се утврдува во висина на просечната закупнина во регионот во последните 12 месеци⁴³.

Во текот на ревизијата презентирани се преглед и склучени договори за закуп на земјоделско земјиште со пренесување на корисничко право по основ на смрт на закупецот и бришење од регистарот на индивидуални земјоделци по поднесени барања во период 2010-2015 година. Исто така презентирани се прегледи и дел од договорите за закуп со непосредна спогодба склучени по другите основи утврдени во Законот за земјоделското земјиште.

Од увидот во договорите за закуп на земјоделско земјиште склучени со непосредна спогодба по член 38 од Законот за земјоделското земјиште, ревизијата утврди дека дел од овие договори согласно донесена одлука од страна на Владата, се склучени во времетраење од 1 (една) година, иако носат назив “договор за долгорочен закуп на земјоделско земјиште со непосредна спогодба“ и се однесуваат на земјоделско земјиште под долгогодишни лозови насади и оранжерији, кое согласно законот може да се даде во закуп за период до 30 години. По истекот на времетраењето на договорот за закуп од 1 (една) година, во 2015 година искористено е правото за негово продолжување под истите услови како во основниот договор, утврдено со член 39 од истиот Закон, односно во времетраење за уште 1 (една) година.

⁴¹ Член 38 од Законот за земјоделското земјиште став 3 и 4.

⁴² Член 39 од Законот за земјоделското земјиште.

⁴³ Член 67 од Законот за земјоделското земјиште.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

Во исто време на ревизијата презентирани и се договори за долгорочен закуп на земјоделско земјиште склучени со непосредна спогодба во 2012 година врз основа на член 67 од Законот за земјоделското земјиште, за кои ревизијата констатира дека истите се повикуваат на записник и геодетски елаборат за извршен теренски увид од 2008 година, од кога и се смета времетраењето на важноста на договорот а при тоа е уредено плаќање на годишна закупнина најдоцна до 31 декември тековната година.

Ваквата состојба упатува на дадена можност за користење на земјоделското земјиште во одреден период (2008-2012) без обврска за плаќање на закупнина. Во исто време цената на закупот со овие договори, согласно член 67 од Законот за земјоделското земјиште, е утврдена во висина на просечната закупнина во регионот за последните 12 месеци без оглед на катастарската класа и местоположбата на земјиштето што овозможува привилегирана положба во однос на склучените договори по спроведен јавен оглас.

Престанување на важење/раскинување на договорите за закуп

Со Законот за земјоделското земјиште уредени се и случаите во кои престанува важењето на договорите за закуп како и случаите кога договорот за закуп закуподавецот може еднострано да го раскине со изјава. Престанувањето на важењето на договорите за закуп министерот го утврдува со решение во случаите кога истекло времето за кое е склучен договорот, спогодбено меѓу договорните страни, заради трајна пренамена, врз основа на правосилно решение за денационализација, отуѓување на долгогодишните насади или објектите поставени на земјоделското земјиште дадено под закуп или губење на сопственоста врз истите по кој било друг правен основ, со отворање на стечајна постапка, со отворање на ликвидациона постапка, при статусна промена на закупаецот, бришење на правното лице од трговскиот регистар или друг регистар на упис, со смрт на закупаецот и со бришење на индивидуалниот земјоделец од Регистарот за вршители на земјоделска дејност. Едностраното раскинување на договорот со изјава се врши при непочитување на одредбите од договорот за закуп од страна на закупаецот, како што се случаите кога закупаецот не плаќа закупнина според договорот, земјоделското земјиште дадено под закуп не се користи согласно со намената за кое е дадено или се користи спротивно на договорот и законот, се дава во подзакуп, закупаецот не ги доставил годишните и петгодишните извештаи, закупаецот не го остварува бизнис планот, односно програмата, закупаецот не ја достави, односно обнови (на секои три години) банкарската гаранција за квалитетно и навремено извршување на договорот, земјоделското земјиште се користи спротивно на прописите за заштита на животната средина и доколку се утврди дека е дадена лажна изјава (изјава за независна понуда, изјава за веродостојност на податоците, изјава за исполнети обврски по договор за закуп). Во случај на престанување на важење на договорот за закуп како и во случај на

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

раскинување на договорот, закупецот е должен земјоделското земјиште да го предаде во владение во состојба во која што го примил, а закупецот чиј договор е раскинат нема право да учествува на јавен оглас за давање на земјоделско земјиште во државна сопственост под закуп во наредните пет години.

Од извршениот увид во презентираната документација и спроведените разговори со вработените во Министерството, ревизијата констатира дека и покрај исполнетите услови, кои најчесто се однесуваат на неплаќање на закупнината, не секогаш договорите за закуп се раскинуваат, за што како главна причина се посочува можноста закупецот во меѓувреме да го подмирил или пребил долгот, а Министерството да не располага со тој податок. Во отсуство на целосна и ажурирана евиденција за раскинати договори, постои ризик на јавен оглас и пред истекот на пет години (утврдено со член 37 од Законот за земјоделското земјиште)⁴⁴ да учествуваат закупци чии договори се раскинати.

Во текот на ревизијата презентирани се прегледи на раскинати договори по одделни ПЕ и информации дека за истите не се преземени активности за утврдување на фактичката состојба на лице место односно дали земјиштето и понатаму се користи од дотогашниот закупец без да плаќа закупнина. За дел од договорите кои еднострано се раскинати со изјава или по истекот на времето на нивната важност, ревизијата утврди состојби земјоделското земјиште да не е вратено во владение во првобитна состојба односно да не е составен записник за враќање во владение или записникот да не е потпишан од страна на закупецот, а при тоа не секогаш има доказ за соодветно постапување односно дека е побаран и извршен инспекциски надзор, што упатува на противправно користење на земјоделското земјиште во државна сопственост. Во исто време, врз основа на добиените информации и одговорени прашалници од страна на ПЕ на Министерството, ревизијата утврди дека во случаите на раскинување односно престанување на договорите за закуп не секогаш изјавите за раскинување на договорите односно решенијата за престанок на договорите се доставени до Агенцијата за катастар за бришење на прилежаното корисничко право во јавната книга, а земјоделското земјиште од раскинатите односно престанати договори за закуп не секогаш се објавува како слободно во следниот јавен оглас за негово доделување.

⁴⁴ Закупецот чиј договор е раскинат.....нема право да учествува на јавен оглас за давање на земјоделско земјиште во државна сопственост под закуп во наредните пет години.“

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

Плодоуживање

Со Законот за земјоделското земјиште е дадена можноста земјоделското земјиште во државна сопственост да се дава на плодуживање на пет години во корист на одредени категории социјално необезбедени лица, според програма што ја донесува Владата. Стекнатото право на плодуживање⁴⁵ по истекот на времетраењето на правото, по поднесено барање и програма за користење на земјиштето со договор се трансформира во право на закуп. На ревизијата и се презентирани преглед и склучени договори за плодуживање по јавен повик во 2012 година, како и прегледи за склучени договори за трансформирање на стекнато право на плодуживање во право на закуп во 2011, 2012 и 2013 година за регионот Свети Николе и дел од тие договори склучени во 2012 година. Од извршениот увид во презентираната документација ревизијата констатира дека договорите за трансформирање се склучени по истекот на три години, а при тоа во предметите не се одложени барањата и програмите за користење на земјиштето од плодуживателите (единствено се приложени известувања од ПЕ и записници за воведување во владение). Во исто време не се обезбедени информации за статусот на договорите за плодуживање, за кои по истекот на правото на плодуживање, не се доставени барања за трансформација во право на закуп, ниту за статусот на земјиштето врз кое се остварувало тоа право.

Во април 2015 година донесена е Програма за давање на земјоделско земјиште во државна сопственост на плодуживање на одредена категорија социјално необезбедени лица и објавен е јавен повик за доставување на понуди на кој не била доставена ниту една понуда.

Извештаи за користење на земјоделското земјиште во државна сопственост

Согласно одредбите на Законот за земјоделското земјиште и одредбите на склучените договори за закуп закупацот е должен да доставува годишен извештај до Министерството најдоцна до 31 декември во тековната година во кој ќе извести за начинот на користење на земјоделското земјиште и исполнување на обврските од договорот, а покрај тоа е должен на секои пет години да доставува и извештај за реализација на бизнис планот, односно програмата за користењето на земјоделското земјиште во државна сопственост кое го користи под закуп. Според добиените информации во текот на ревизијата, само дел од закупците ги доставуваат овие извештаи до ПЕ на Министерството, а при тоа доставените извештаи не се предмет на понатамошна евиденција, обработка и анализа, што ја доведува во прашање нивната целисходност и употребливост како и следењето на

⁴⁵ Право стекнато согласно со важечкиот Закон за земјоделско земјиште и Законот за земјоделското земјиште кој што е вон сила („Службен весник на РМ“ број 25/98, 18/99 и 2/2004)

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

начинот на користење на земјоделското земјиште (намена и заштита). Во исто време од страна на вработените во Министерството ни беа посочени и одредени објективни потешкотии со кои се среќаваат корисниците како при планирањето на намената и начинот на користење на земјоделското земјиште така и при реализација на планираните активности, што упатува на потребата од преиспитување и рedefинирање на законското решение во насока на обезбедување на системски услови за остварување на поставените цели за наменско и рационално користење на земјоделското земјиште.

Погоре утврдените состојби во делот на спроведувањето на постапките за издавање на земјоделското земјиште во државна сопственост под закуп, неговото користење и располагање, како и несоодветното постапување од страна на надлежните субјекти, избраните понудувачи и закупците упатуваат на присуство на ризици во делот на наменско, ефикасно и легално користење на земјоделското земјиште во државна сопственост.

2.3. Следење на наплатата на закупнината и соработка помеѓу Министерството и надлежните институции

За земјоделското земјиште во државна сопственост дадено во закуп по пат на јавен оглас, со прибирање на понуди и со непосредна спогодба министерот склучува договор за закуп во писмена форма.

Во член 19 од Законот за земјоделското земјиште е уредено дека “За земјоделското земјиште во државна сопственост дадено под закуп се плаќа годишна закупнина најдоцна до 31 јули во тековната година за претходната година. За земјоделското земјиште во државна сопственост дадено во закуп, кое најмалку десет години пред склучувањето на договорот не било издадено во закуп, плодуюживање или не било обработувано по друг основ, обврската за плаќање на закупнина од страна на закупецот настапува една година по влегувањето во сила на договорот за закуп“.

Согласно член 33 од погоре наведениот закон “средствата од закупнината на земјоделското земјиште во државна сопственост се уплатуваат на посебна сметка во рамките на трезорска сметка“. Приходите од овие средства ќе се распределуваат во сооднос 50% за Република Македонија и 50% за општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, во зависност од местоположбата на земјоделското земјиште кое е предмет на давање под закуп.* Општините од подрачјето на градот

* Ќе отпочне да се применува од 1 јануари 2018 година.

До отпочнувањето на примената на одредбите од членот 1 став 1 на овој закон, распределбата ќе се врши:

- во период од 1 јануари 2015 година до 31 декември 2015 година во сооднос 90% за Република Македонија и 10% за општините, општините во градот Скопје и градот Скопје;

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

Скопје и градот Скопје, средствата во висина од 50% ги распределуваат во сооднос 25% за општината од подрачјето на градот Скопје и 25% за градот Скопје. Средствата од закупнината на земјоделското земјиште во државна сопственост наплатени во тековната година се распределуваат на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје кои имаат реализација на приходи од данок на недвижен имот над 80% во однос на планираните во претходната година според податоците од трезорската евиденција. Доколку општините, општините во градот Скопје и градот Скопје ги немаат исполнето наведените услови, средствата од закупнината се приход на Буџетот на Република Македонија.

Со увид во доставената документација и разговор со вработените во Секторот за земјоделско земјиште и ПЕ, во делот на следењето на наплатата на закупнината, ревизијата го констатира следното:

Евиденцијата за висината, датумот на плаќање на закупнината, како и износот на платениот и неплатениот износ на закупнина, по договори за закуп на земјоделско земјиште се води во ПЕ на Министерството на прилагодени „ексел“ табели кои не секогаш се пополнуваат на унифициран начин од страна на ПЕ на Министерството. За наведените податоци во Министерството не е воспоставен единствен електронски систем (кој би користел соодветна софтверска апликација) генерирајќи база на податоци која ќе овозможи следење и контрола на наплатата на закупнината како и усогласување со податоците со кои располага Министерството за финансии.

За потребите на ревизијата а со цел обезбедување на погоре наведените податоци, Министерството во два наврати (на 06.08. и 07.09.2015 година), со допис/барање односно по електронски пат се обраќа до сите ПЕ, со однапред дефинирани прегледи (од кои едниот изготвен од страна на ревизијата, со цел добивање податоци во вкупен износ, по години). По првиот допис, од вкупно 33⁴⁶ ПЕ, пополнет табеларен преглед доставија 94% а по вториот 21%. Ревизијата констатира дека доставените прегледи не се пополнувани согласно дадените насоки/унифициран пристап со што е оневозможена автоматската обработка на податоците и формирање единствена база од страна на Министерството. ПЕ на барање на Министерството доставуваат список на субјекти - должници кои: имаат активен договор за закуп и се уште имаат неплатен долг; имале договор за краткорочен закуп на кои времетраењето на користење им е поминато а се уште должат по основ на закупнина; имале договор за закуп и истиот им е раскинат а се

- во период од 1 јануари 2016 година до 31 декември 2016 година во сооднос 80% за Република Македонија и 20% за општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и
- во период од 1 јануари 2017 година до 31 декември 2017 година во сооднос 70% за Република Македонија и 30% за општините, општините во градот Скопје и градот Скопје.

⁴⁶ Конкретни податоци за бројот на отворени, “делумно отворени“ и неотворени ПЕ се содржани во областа “Човечки ресурси, едукација и материјално технички средства“.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

уште должат по основ на закупнина заклучно со денот на раскинување на договорот. Министерството ваквото барање го доставува до ПЕ, на барање на Агенцијата за финансиска поддршка. Во “Информацијата за сите склучени договори, со податоци за тоа колку договори има каде што повеќе од два квартала не е платен надомест за закупнина“ доставена до Владата на 18.09.2015 година, како должници се водат 828 субјекти за вкупен износ од 162.134 илјади денари⁴⁷ и тоа по договори склучени од 1999 година па се до 2013 година. Во текстуалниот дел на Информацијата наведено е дека од 828 субјекти кои се водат како должници, 472 договори за закуп се се уште активни, 182 договори за краткорочен закуп се истечени и 174 договори се раскинати но, списокот на должници, прилог на Информацијата, е изготвен на начин кој не дава податоци кои од наведените договори се активни, раскинати и истечени како и податок на која година се однесуваат долговите имајќи во предвид дека вкупниот наведен долг опфаќа договори склучени од 1999 до 2013 година. И покрај тоа што ревизијата упати барање до Секторот за земјоделско земјиште за обезбедување на ажурирани податоци за бројот на должници за годините предмет на ревизија, каде што истовремено ќе бидат презентирани податоци за активни, раскинати и истечени договори како и податок за периодот за кој се однесува долгот, истите до денот на известување од извршената ревизија не и беа обезбедени.

На ревизијата и беше презентирани табеларен преглед на раскинати договори (вкупно 39) за закуп на државно земјоделско земјиште во текот на 2013 година. За раскинати договори пред и по 2013 година на ревизијата не и беа презентирани податоци.

Заради ненавремено исполнување на обврските од склучените договори за закуп на земјоделско земјиште од страна на закупците, постои потреба од воедначување на постапката на сите ПЕ по пат на пропишување на соодветна политика односно процедура. Во отсуство на наведената политика/процедура, согласно Информацијата за преземени мерки и активности за наплата на ненаплатена закупнина (Бр.22-Сл од 28.09.2015 година), Министерството известува дека:

- кога закупците должат закупнина повеќе од една година, од страна на Секторот за земјоделско земјиште до закупците се доставува Известување/Опомена со која се дава рок за подмирување на долгот и известување дека во спротивно договорот за закуп ќе биде раскинат а обврската за закуп наплатена по судски пат;
- доколку закупецот не ја плати закупнината во дадениот рок, Секторот за земјоделско земјиште поднесува барање до Секторот за нормативно правни

⁴⁷ Износот на вкупниот долг наведен во текстуалниот дел на Информацијата (162.134.455,00 денари) се разликува од износот на вкупниот долг наведен во Списокот на должници (162.444.177,00 денари), прилог на Информацијата.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

работи со цел истите да поднесат барање до Државното правобранителство на Република Македонија за поднесување на тужба за наплата на долгот по основ на закупнина.

Според “Информацијата за сите склучени договори, со податоци за тоа колку договори има каде што повеќе од два квартала не е платен надомест за закупнина“ доставена до Владата на 18.09.2015 година, во изминатиот период Министерството поднело повеќе од 250 барања за поведување на постапка за наплата на закупнина по судски пат при што за дел од истите се донесени пресуди со кои најголем дел се уважуваат тужбените барања и се задолжуваат закупците да го исплатат побаруваниот долг зголемен со процентот на пресметаната законска затезна камата, додека за дел од долгуваниот износ се донесуваат пресуди со кои се отфрлаат тужбените барања поради застареност и други правни причини утврдени од страна на судот како пречка за признавање на побарувањето (поради немање на странка во спорот - бришење на правното лице со кој е склучен договорот за закуп, смрт на закупаецот доколку истиот е физичко лице и друго). Ревизијата констатира дека податокот за бројот на поднесени тужбени барања даден во погоре наведената Информација, не соодветствува со бројот наведен во Прегледот на тужени закупци обезбеден од Секторот за земјоделско земјиште и истовремено констатира дека наведениот преглед не содржи целосни/комплетни податоци за тужените закупци. За потврдување на состојбата со тужените закупци ревизијата се обрати до Секторот за нормативно правни работи со цел обезбедување евиденција/преглед за тужените закупци/покренатите постапки со конкретни податоци за закупците (назив на закупаец, по кој договор е покрената постапката, причината за покренување на постапката, исходот од постапката итн), за периодот 2013-2015 година (заклучно со 30.09.)но, истата на ревизијата не и беше обезбедена со усно образложение дека Секторот за нормативно правни работи не води таква евиденција.

Исто така во насока на обезбедување на дополнителни информации ревизијата се обрати до Државното правобранителство на Република Македонија за доставување на погоре наведените податоци, за периодот 2013-2015 година (заклучно со 30 септември). ДП на РМ преку три дописи достави поединечно изготвени Известувања од сите подрачја на ДП на РМ, Ревизијата констатира дека подрачјата на ДП на РМ не водат евиденција на унифициран/единствен начин односно дел од подрачјата доставија прегледи (кои пак не содржат исти податоци кај сите подрачја) а дел од податоците се содржани во текстуална информација. Исто така кај дел од подрачјата недостасуваа податоци за договори по кои се покренати постапките, информации за постапки за одредени години предмет на ревизија итн. Подрачјата на ДП на РМ: Тетово, Кичево и Гостивар, известуваат дека во наведениот период преку овие подрачја не се поведени постапки од страна на Министерството за наплата на закупнина или по друг основ поврзан со закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

На ревизијата не и беа презентирани податоци дали Министерството на сите должници им доставило опомена согласно која доколку не ги подмират обврските спрема Министерството во рок од 10 дена тогаш Министерството да ги преземе потребните активности согласно законските прописи. Ваквото задолжување за Министерството произлегува од Извештајот на Комисијата за економски систем и тековна економска политика на Владата од 02.10.2015 година.

Заради наплата на “побарувањата“ за закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост од закупците, се склучуваат договори за цесии помеѓу Министерството, Агенцијата за финансиска поддршка и закупците со кои се врши пребивање на долгот за закупнината со финансиската поддршка/субвенциите одобрени од страна на Агенцијата за финансиска поддршка. За таа цел Министерството до Агенцијата за финансиска поддршка доставува податоци за должници. Според информациите добиени од вработените во Агенцијата за финансиска поддршка, неажурната евиденција на ПЕ на Министерството за подмирени обврски од закупците е причина за поднесување претставки/приговори од страна на закупците на кои не им биле одобрени субвенции поради неподмирен/ненавремено подмирен долг.

Од друга страна, Министерството не располага со податоци за бројот на закупците кои ги исполниле условите и ја оствариле можноста за пребивање на средствата а кои и понатаму се водат како должници за неплатена закупнина, што влијае на постапките за раскинување на договорите за закуп поради ненаплатена закупнина.

Во насока на создавање услови за автоматско пребивање на меѓусебните побарувања и обврски, во месец септември, 2015 година Агенцијата за финансиска поддршка склучува договор за набавка на услуга за изработка на софтверско решение за спроведување на постапка за пребивање на финансиски средства, кој треба да се реализира во рок од два месеци од потпишувањето на договорот. Причина за изготвување на вакво софтверско решение е можноста за меѓусебно пребивање на ненамирените финансиски обврски со одобрениот износ на финансиска поддршка⁴⁸, по претходна согласност на барателот со поднесена изјава на нотар дека е согласен ненамирените обврски да се пребијат со одобрената финансиска поддршка. Според информациите добиени од вработените во Агенцијата за финансиска поддршка, можноста за пребивање на финансиските средства, почнувајќи од 2015 година станува системска мерка, која ќе се применува секоја година. Со воведувањето на горе наведеното софтверско решение ќе се овозможи сите засегнати институции директно да ги внесуваат потребните

⁴⁸ Уредба за изменување и дополнување на Уредбата за поблиските критериуми за директни плаќања, корисниците на средствата, максималните износи и начинот на директните плаќања за 2015 година (“Службен весник на РМ“ бр. 92/15).

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

податоци во софтверското решение а Агенцијата за финансиска поддршка да врши пребивање на финансиските средства. Со цел успешно реализирање на програмите за финансиска поддршка кои се спроведуваат во Агенцијата за финансиска поддршка а поради потребата да се врши внес и ажурирање на податоците за должниците по повеќе основи, Агенцијата за финансиска поддршка со допис до Министерството бара да бидат номинирани лица кои ќе бидат ангажирани во процесот на имплементација на наведеното софтверско решение.

Ревизијата констатира дека Министерството нема донесено интерен акт за начинот на кој ПЕ треба да ја водат евиденцијата на закупеното земјоделско земјиште и закупнината за земјоделското земјиште во државна сопственост дадено во закуп.

Евиденциите што се водат во ПЕ на Министерството не претставуваат веродостојна база на податоци која ќе послужи како основа за проекција на очекувани приходи по основ на закупнина при изготвување на Буџетот на Република Македонија за наредната година.

Според информациите обезбедени од Министерството за финансии, наплатени/остварени средства за закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост односно реализирани приходи на уплатна сметка 840***06051 за 2012, 2013, 2014 и 2015 година заклучно со 30 септември е како што следува:



Исто така, Министерството не преземало активности за воспоставување на сметководствена евиденција на побарувањата по основ на закупнина за земјоделско земјиште во државна сопственост поради тоа што средствата од закупнината се уплатуваат на посебна сметка во рамките на трезорската сметка.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

Имајќи ги во предвид одредбите во Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници според кои Буџетот на Република Македонија нема обврска во своето сметководство да обезбедува податоци за побарувањата по горе наведениот основ, ревизијата констатира дека побарувањата по основ на закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост сметководствено не се евидентираат во ниту еден надлежен орган што влијае истите да не претставуваат предмет на инвентарисување односно ваквата состојба претставува можен ризик за нецелосно и неточно остварување на приходи по наведениот основ и бесправно остварување на корист од страна на закупците.

Наведените состојби влијаат Министерството да не располага со целосни евиденции/веродостојна база на податоци за закупнината што влијае на следењето и контролата на наплатата на закупнината согласно склучените договори и можност да се врши користење на земјоделско земјиште без да се подмирува закупнината со што се врши потценување на приходите на Буџетот на Република Македонија.

3. Човечки ресурси, едукација и материјално технички средства

Вработените во Министерството согласно позитивната законска регулатива имаат статус на државни односно административни службеници а работните задачи од областа на земјишната политика и управувањето со земјоделското земјиште ги вршат вработените во Секторот за земјоделско земјиште, додека вработените во Секторот за консолидација извршуваат работни задачи од областа на консолидација на земјоделското земјиште. Покрај тоа одредени активности поврзани со спроведувањето на земјишната политика се извршуваат и од страна на други сектори во Министерството, како што се Секторот за информатичка технологија во кој се вршат работни задачи за поддршка на функционирање на системите (ЕРЗС⁴⁹ и СИЗП) и интегрирање на различните бази на податоци и регистри од организационите единици во Министерството и Секторот за ПЕ во кој се спроведуваат дадените насоки и упатства во рамките на Министерството од истата област.

Министерот ги донесува Правилникот за организација и работа во Министерството и Правилникот за систематизација на работните места, по претходно добиена согласност од МИОА. Согласно Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за организација и работа на Министерството од 21.10.2012 година и обезбедената согласност од Агенцијата за администрација за истото, отворен е нов сектор кој гласи „Сектор за консолидација на земјоделско земјиште, размена и идентификација на земјоделски парцели“ кој е составен од четири одделенија и тоа:

⁴⁹ ЕРЗС – Единствен регистар на земјоделски стопанства.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

- Одделение за консолидација на земјоделско земјиште;
- Одделение за размена на земјоделско земјиште;
- Одделение за идентификација на земјишни парцели и
- Одделение за база на податоци на земјоделско земјиште внесено во консолидациона маса.

Согласно Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за организација и работа на Министерството од 30.07.2013 година, за кој е обезбедена согласност од Агенцијата за администрација утврден е нов назив на Секторот за регистрирање и управување со земјоделско земјиште кој гласи „Сектор за регистрирање, управување, унапредување и продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост“ и воедно е додадено е уште едно одделение со што во рамките на самиот сектор се дефинирани четири одделенија и тоа:

- Одделение за регистрирање на земјоделско земјиште;
- Одделение за управување со земјоделско земјиште;
- Одделение за унапредување на земјоделско земјиште и
- Одделение за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост.

Врз основа на истото изменување и дополнување на Правилникот од јули 2013 година, во Секторот за ПЕ додадени се девет нови ПЕ и тоа: Ново Село, Василево, Босилево, Боговиње, Врапчиште, Јегуновце, Кривогаштани, Долнени и Росоман, а со Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството од декември 2013 година предвидени се уште две ПЕ и тоа Вевчани и Брвеница, со што вкупниот број на предвидени ПЕ изнесува 45.

Со извршениот увид во актите за организација и работа и систематизација на работните места во Министерството, со важност до **месец септември 2015 година**, и останатата приложена документација, ревизијата констатира:

- во Секторот за земјоделско земјиште, покрај раководител на сектор и помошник раководител на сектор, систематизирани се уште 141 работно место, од кои пополнети се 41 работно место и тоа: 20 вработени кои извршуваат работи во друг сектор, 4 вработени кои извршуваат работи за секторот, од кои 1 со решение за вработување во друг сектор⁵⁰ и 3 вработени со акт за вработување кој гласи на име на Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор. Ваквата состојба упатува на констатацијата дека секторот реално е опслужуван со 25 вработени (Прилог број 2).

На ден 12.02.2015 година објавен е оглас за вработување на работното место - раководител на Сектор за регистрирање, управување, унапредување и продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост и во исто време и за други 11 извршители (државни службеници). До денот на известување од ревизијата не и беше презентираан документ за избор на државен службеник на наведеното

⁵⁰ Лицето изготвува и потпишува акти кои предизвикуваат финансиски импликации без притоа да има овластување за вршење на наведените активности.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

раководно место. Работите на име на Сектор за регистрирање, управување, унапредување и продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост започнувајќи од 12.02.2015 година, ги извршува административен службеник со Решение за овластување, односно не е донесено решение за распоредување на раководител на секторот.

- во рамките на одделенијата во Секторот за консолидација, од систематизирани 65 работни места (вклучувајќи ги раководителот на секторот и помошник раководителот на секторот), пополнети се 26 работни места од кои 9 вработени реално работат во Секторот за консолидација додека 17 вработени извршуваат работи во друг сектор (Прилог број 3).
- во Секторот за информатичка технологија од 58 систематизирани, пополнети се само 5 работни места, додека 2 вработени кои извршуваат работи во секторот се со решение за вработување во друг сектор. Работните задачи на име на раководител на Сектор за информатичка технологија започнувајќи од 06.10.2010 година, ги извршува вработен со овластување да извршува работи и работни задачи како раководител на сектор без притоа да е донесено решение за распоредување на вработениот на наведеното работно место.
- во Секторот за ПЕ, покрај раководител на сектор и помошник раководител на сектор предвидени се вкупно 1.332 работни места од кои 50 работни места во Одделение за организација, координација и анализа на ПЕ (во седиштето на Министерството) и 1.282 работни места во ПЕ. Од наведените систематизирани работни места, во Секторот за ПЕ пополнети се 340 работни места, од кои 296 вработени со Решение во секторот или определена ПЕ, 42 вработени кои извршуваат работи за секторот, со решенија за распоредување на работни места кои гласат на друг сектор и 2 вработени кои извршуваат работи за друг сектор. (Прилог број 4).

Од вкупно 45 систематизирани ПЕ:

- отворени се 37 ПЕ и пополнети со вработени;
- 5 ПЕ “делумно”⁵¹ се отворени (Ново Село, Босилово, Василево, Брвеница и Кривогаштани) и функционираат како дел од други ПЕ, поради потребата за интервенција во софтверите (ЕРЗС, СИЗП и системот за апликација на субвенции од Агенцијата за финансиска поддршка) за издвојување и дефинирање на региони со јасни граници во истите за секоја новоотворена ПЕ и потребата од вработени и
- 3 ПЕ се уште не се отворени (Јагуновце, Долнени и Росоман).

Начинот на извршување на работните задачи на вработените во ПЕ не е уреден со интересен акт.

Согласно одредбите на Законот за административни службеници кој е во примена

⁵¹ ПЕ за кои се обезбедени деловни простории, канцелариски мебел, штембил и печат (технички), рутер и телефонска линија, но не се обезбедени ИТ опрема, електронски регистри и во дел од нив не се вработени лица.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

од 12.02.2015 година, Министерството меѓу другото има обврска да изготви Акти за внатрешна организација и систематизација на работните места и да обезбеди согласност од МИОА за наведените акти во делот на усогласеност на описите на работните места. За таа цел надлежното министерство на ден 09.09.2015 година дава писмена согласност на Актот за внатрешна организација и Актот за систематизација на работните места во Министерството. Со донесените акти се врши менување на постоечката состојба во горе споменатите сектори во делот на систематизирани и пополнети работни места и тоа како што следува:

	Систематизирани работни места	Пополнети работни места	Реално вработени во секторот	Извршуваат работи во друг сектор	Спогодба со секретаријат за спроведување на рамковен договор	Спогодба со генералн секретаријат на Владата на Република Македонија	Суспензија	Вкупно кои работат во секторот
Сектор за земјоделско земјиште	35	20	19	1	2	/	/	21
Сектор за консолидација	24	10	10	/	/	/	/	20
Сектор за информатичка технологија	17	7	8	/	/	1	/	8
Сектор за ПЕ	457	340	338	2	7	/	1	346

Едукација

Согласно одредбите на Законот за државни службеници⁵², државниот службеник има право и должност стручно да се оспособува и усовршува во согласност со потребите на Министерството поради што истото донесува Годишна програма во тековната година за наредната година по претходно добиено мислење од МИОА. За спроведените едукации Министерството има обврска да изготвува и доставува полугодишен извештај за специјализираните обуки на државните службеници. Со извршениот увид во делот на планирање на активностите за оспособување и усовршување на државните службеници обезбедените средства за истите и извештаите за спроведените специјализирани обуки, ревизијата ги утврди следните состојби:

За известувачките периоди 2013, 2014 и 2015 година, Министерството преземало

⁵² Кој се применува до 12.02.2015 година.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

активности за изработка и донесување на Годишна програма за обука на државните службеници и за истите има добиено позитивно мислење од МИОА.

Во Годишната програма за обука на државните службеници за 2013, 2014 и 2015 година, во делот на специјализирани обуки, не се планирани активности за едукација на вработените во Секторот за земјоделско земјиште и Секторот за ПЕ.

Во Годишната програма за обука на државните службеници за 2013 година од областа на земјоделското земјиште односно за Секторот за консолидација, во делот на специјализирани обуки не се планирани активности за едукација, додека во Полугодишниот извештај за спроведени обуки за државни службеници за периодот 01.01.2013-30.06.2013, Министерството известува дека вработените од наведениот Сектор посетувале обука која го носи називот „Студиска посета на Хрватска и Словенија за воспоставувањето на СИЗП и интеграција со останатите регистри и бази на податоци (ИСАК⁵³)“. Во Полугодишниот извештај за спроведени обуки за државни службеници за периодот 01.07.2013-31.12.2013 година, Министерството известува дека се посетувани три обуки и тоа:

- Употреба на СИЗП во процесот на контрола на директни плаќања;
- GAEC (Добра земјоделска и еколошка состојба);
- Студиска посета на Австрија и Чешка за воспоставувањето на СИЗП (ЛПИС) и интеграција со останатите регистри и бази на податоци (ИСАК).

Согласно Годишната програма за обука на државните службеници за 2014 година во делот на специјализирани обуки односно за Секторот за консолидација на земјоделско земјиште, планирана е само една обука. Вработените од наведениот сектор посетиле две обуки согласно Полугодишниот извештај за спроведени обуки за државни службеници за периодот 01.01.2014-30.06.2014.

Во Годишната програма за обука на државните службеници за 2015 година Министерството нема планирано обуки за погоре наведениот сектор.

Материјално - технички средства

За административната зграда на Министерството и ПЕ Врпчиште не се издадени имотни листови. Во текот на ревизијата доставена е Пријава за запишување на промена во катастарот на недвижности⁵⁴ за административната зграда по која се уште не е постапено. Со извршената ревизија констатиравме дека Министерството не располага со доволен сопствен простор за ПЕ поради што за дел од истите има склучено договор за закуп со приватни и физички лица, а дел се сместени во државни институции каде користат исти деловни простории со вработени од други институции.

Со оглед на работните задачи како и обемот на документацијата согласно законските надлежности, постојниот канцелариски простор кои го користат

⁵³ Интегриран систем на администрација и контрола.

⁵⁴ Пријава за запишување на промена во катастарот на недвижности број 02-7807/1 од 09.07.2015 година

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

вработените во Секторот за земјоделско земјиште не овозможува непречено и нормално извршување на работните задачи.

Секторот за ПЕ располага со 38 возила од кои:

- 18 превозни и 8 товарни средства (комбиња) кои се исправни и
- 12 превозни средства кои не се во функција.

Останатите сектори опфатени со ревизијата не располагаат со патнички возила.

Ревизијата констатира дека дел од информатичката опрема со која располагаат погоре споменатите сектори во Министерството е застарена, а дел не е во функција, што упатува на констатацијата дека поголем дел од вработените поради нефункционалност на ИТ опремата не можат нормално и навремено да ги извршуваат работните задачи. Софтверските апликации меѓу кои и оние кои се значајни за функционирање на работните процеси во министерството се без договори за одржување, што дава ризик од нефункционалност на клучните апликации во министерството. Во секторите и подрачните единици нема скенери за дигитализирање на документите потребни во работењето заради потребата од постоење на резервна дигитална копија на архивирани документи како и за полесна комуникација со останатите вработени.

Погоре утврдените состојби на недоволна кадровска екипираност (вклучително и значајни раководни места), несоодветна организациона поставеност, недоволно стручно усовршување како и недостигот на материјално технички средства влијаат на обемот и квалитетот на извршените задачи.

4. Контрола/надзор во управувањето/користењето на земјоделското земјиште и спроведувањето на одредбите од договорите за закуп

Надлежен орган за спроведување на одредбите од Законот за земјоделското земјиште како и прописите донесени врз основа на овој закон врши Државниот инспекторат за земјоделство (во натамошниот текст: ДИЗ), преку државните инспектори за земјоделство.

Согласно Законот за државниот инспекторат за земјоделство, до крајот на 2013 година, работите на инспекцискиот надзор од областа на земјоделството, руралниот развој, рибарството и аквакултурата ги извршува ДИЗ како орган во состав на Министерството. Со донесување на Законот за изменување и дополнување на Законот за државниот инспекторат за земјоделство⁵⁵, ДИЗ започнувајќи од 1 мај 2014 година се стекнува со својство на правно лице кое има сопствена буџетска сметка.

Со Инспекторатот раководи и управува директор кој го именува и разрешува Владата на Република Македонија. Согласно член 9 од Законот за државниот инспекторат за земјоделство, директорот донесува годишна програма за работа на инспекторатот, врз основа на која подготвува квартални планови за работа на секој

⁵⁵ “Службен весник на РМ“ бр. 164/13 од 27.11.2013 година.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

инспектор, кои пак претставуваат основа за изготвување на месечни планови за работа.

Од извршениот увид во кварталните и месечните планови за работа, утврдивме дека воспоставена пракса на ДИЗ е во споменатите планови да се наведуваат субјектите кои ќе бидат предмет на надзор во наредниот период како и распоредот на надзори по датуми.

Од 1 мај 2014 година, директорот има обврска збирно да доставува квартални извештаи за работата на секој инспектор до Инспекцискиот совет, а согласно член 58-а од Законот за земјоделското земјиште, истите да ги доставува до Министерството за нивно објавување на нивната интернет страна. Со направениот увид на интернет страната на Министерството, ревизијата утврди дека ДИЗ не постапува согласно горенаведениот член од Законот за земјоделското земјиште. Од одржаниот состанок со одговорните лице/државните инспектори, ревизијата констатира дека причината за недоставување на кварталните извештаи како и нивно објавување на интернет страната на Министерството е одвојувањето на ДИЗ како посебен правен субјект од Министерството односно изготвување на интернет страна на ДИЗ кое е во тек, каде што ќе бидат објавувани кварталните извештаи. По изготвувањето на интернет страната на ДИЗ, направен е увид при кој ревизијата утврди дека ДИЗ ги нема објавено кварталните извештаи.

Со одредбите на Законот за земјоделското земјиште, Законот за државниот инспекторат за земјоделство и одредбите на склучените договори, утврдена е обврската за вршење на инспекциски надзор.

Инспекцискиот надзор преставува една од клучните активности за обезбедување на повратни информации за начинот на користење на земјоделското земјиште и начинот на постапување на закупецот на земјиштето согласно утврдените одредби од склучените договори и тоа дали:

- закупецот, земјиштето кое е предмет на договорот го користи за земјоделско производство;
- закупецот, земјоделското земјиште кое е предмет на договорот го дава во подзакуп и плодоуживање;
- за начинот на користење на земјоделското земјиште и исполнување на обврските од договорот, закупецот доставува годишен извештај до закуподавачот најдоцна до 31 декември во тековната година;
- закупецот на секои 5 години доставува извештај до закуподавачот за реализација на бизнис планот, односно програмата за користење на земјоделско земјиште;
- закупецот ги исполнил условите во обемот, роковите и на начинот како што е предвидено во бизнис планот (за правни лица) односно пазарни аспекти (за физички лица) доставен кон понудата;

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

- банкарската гаранција за квалитетно и навремено извршување на договорот е активирана за наплата доколку во роковите предвидени во договорот во делот за бизнис план, не се исполнети обврските од страна на закупецот;
- земјоделското земјиште се користи во согласност со одредбите на прописите на заштита на животната средина.

ДИЗ има обврска да изврши инспекциски надзор по барање за извршување на инспекциски надзор од страна на Министерството во врска со одредбите од Законот за земјоделското земјиште и склучените договори за закуп и согласно состојбите на терен да даде констатација.

Министерството не води евиденција колку барања за извршен инспекциски надзор има доставено до инспекторатот и колку по нив е постапено.

Ревизијата изврши увид во презентираниите документи од страна на ДИЗ кои се поврзани со доставените предлози до Министерството за раскинување на договори поради непочитување на одредбите од Законот за земјоделското земјиште и обврските од договорите за закуп за “вкупна површина државно земјоделско земјиште“, при што упатува на констатацијата дека најчест основ за раскинување на договорите за закуп на земјоделско земјиште претставува ненаплатена закупнина.

Од спроведениот разговор со инспекторите, ревизијата констатира дека Министерството не секогаш го информира ДИЗ за постапувањето по дадените предлози за раскинување на договорите за закуп.

Исто така ревизијата констатира дека има потреба од подобрување на взаемната комуникација и соработка помеѓу ДИЗ и Министерството.

Погоре утврдените состојби на несоодветна покриеност со инспекциски надзор над спроведување на одредбите од законите и договорите за закуп на земјоделско земјиште како и постојната комуникација и соработка помеѓу ДИЗ и Министерството, има влијае на начинот на управувањето и користењето на земјоделското земјиште овозможувајќи истото не секогаш да се користи за намените за кое е доделено.

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

IV. ЗАКЛУЧОК

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

Преземените мерки и активности од надлежните органи за управување со земјоделското земјиште, неговото користење согласно утврдените намени во договорите за закуп и наплата на закупнината не секогаш обезбедуваат: најдобро искористување на земјоделското земјиштето како ограничен природен ресурс, негово користење за намените утврдени во договорите и целосна и навремена наплата на закупнината.

Постои потреба од преземање на дополнителни активности во делот на: изработка на пречистени текстови на законските и подзаконските акти, донесување на подзаконските акти кои не се донесени, додефинирање на стратешки цели за начинот на управувањето со земјоделското земјиште, изработка на софтверска апликација за водење на земјишниот регистар, генерирање на потребните бази на податоци за земјоделското земјиште, следење на начинот на користење на земјоделското земјиште, зголемување на инспекцискиот надзор, следење на наплатата на закупнината и преземање на мерки и активности за нејзина наплата и подобрување на кадровската екипираност и материјално техничките средства.

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА
МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА
УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ”**

V. ПРЕПОРАКИ

1. Надлежните органи да преземат активности за преиспитување на постојните одредби на Законот за земјоделското земјиште во делот на:
 - пропишаната обврска за евидентирање на земјоделското земјиште во приватна сопственост во земјишниот регистар, имајќи во предвид дека одредбите на законот не се усогласени со подзаконскиот акт и оваа законска обврска не е имплементирана во пракса и
 - утврдување критериуми кога не може да се даде предлог одлука за трајна пренамена на земјоделското земјиште и негова заштита како ограничен природен ресурс;
2. Законодавно-правната комисија да пристапи кон утврдување на пречистени текстови на Законот за земјоделското земјиште и Законот за земјоделство и рурален развој.
3. Надлежните лица во Министерството да продолжат со активностите за изготвување на подзаконските акти кои не се донесени, нивно доставување до Владата за нивно разгледување и донесување.
4. Надлежните лица во Министерството да продолжат со спроведување на планираните мерки и активности и обезбедат консолидација на земјоделското земјиште која претставува една од стратешките цели утврдена во Националната стратегија за земјоделство и рурален развој..
5. Надлежните органи за креирање на политиките за развој на земјоделството и руралниот развој да преземат активности за утврдување на стратешките цели за управување со земјоделското земјиште во државна сопственост, како и соодветни мерки и активности за нивна реализација и нивно вклучување во стратешките документи.
6. Надлежните лица во Министерството да преземат мерки и активности за:
 - реализирање на активностите утврдени во “договорот за адаптивно одржување на апликативен софтвер и информатички системи...”
 - воспоставување целосна евиденција во електронскиот систем за управување со земјоделско земјиште и водење ефикасна земјишна политика;
 - продолжување на отпочнатите активности за потпишување на договорот со Агенцијата за катастар на недвижности за користење на електронскиот шалтер на Агенцијата;
 - воспоставување евиденција за вкупната површина на земјоделско

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА
МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА
УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ”**

- земјиште во сопственост на РМ како и необработено земјоделско земјиште;
- усогласување на податоците за приходите по основ на закуп на земјоделско земјиште што се добиваат од Министерството за финансии на дневна основа со податоците со кои располага Министерството.
7. Раководителот на субјектот да преземе активности за формирање на работни групи и делегирање на надлежности во делот на утврдување на:
- фактичката состојба на активни договори по сите основи кои се однесуваат на закуп на земјоделско земјиште;
 - договори кои се со поминат рок на важење а не се преземени активности за нивно продолжување, оневозможување на понатамошно право на користење на земјоделското земјиште и доставување на потребните податоци за бришење на правото на користење до надлежниот катастар на недвижности;
 - фактичката состојба во делот на висината на ненаплатената закупнина, утврдување на причините за ненаплатената закупнина и преземање на мерки за наплата;
 - состојбата во делот на преземените активности по поднесените предлози до надлежното Државно правобранителство за поведување на судски спор пред надлежниот суд;
8. Надлежните лица во Министерството да преземат активности за уредување на соодветен начин и постапка како и воспоставување пракса за проверка и потврдување на слободните површини земјоделско земјиште во државна сопственост кои треба да се објават во јавен оглас.
9. Надлежните лица во Министерството да продолжат со активностите за нормативно уредување и воспоставување на електронскиот систем за јавно наднавање како и да обезбедат услови за негово соодветно користење, одржување и заштита.
10. Надлежните лица во Министерството да преземат активности со кои ќе овозможат услови за доставување по службена должност на потребните податоци со кои располага Министерството до Комисиите за спроведување на постапките за давање на земјоделското земјиште во државна сопственост во закуп.
11. Министерството да преземе активности за уредување и воспоставување на меѓусебна соработка со надлежните институции за доставување по електронски пат на потребните податоци со кои располагаат за лицата учесници во постапките за давање на земјоделското земјиште во државна сопственост во

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ“

закуп.

12. Надлежните органи да преземат активности за континуирано следење на одредбите од склучените договори во делот на:
 - доставување на потребните информации и извештаи;
 - намеското користење на доделеното земјоделско земјиште;
 - редовно подмирување на закупнината.
13. Надлежните лица во Министерството да преземат мерки и активности за:
 - донесување интерен акт за начинот на водење на евиденција за закупено земјоделско земјиште и наплата на закупнина од страна на ПЕ на Министерството;
 - обезбедување на унифициран начин/пристап на постапување на ПЕ на Министерството, во делот на евиденцијата на висината, датумот на плаќање на закупнината, износот на платениот и неплатениот износ на закупнина, по договори за закуп на земјоделско земјиште и начинот на доставување на известување за неподмирена закупнина;
 - донесување интерен акт/процедура за постапување во случај на непочитување на обврските од договорите за закуп на земјоделско земјиште;
 - водење целосна и комплетна евиденција за тужените закупци кои не ги исполнуваат обврските од договорите за закуп на земјоделско земјиште;
 - воспоставување вонбилансна сметководствена евиденција на побарувањата по основ на закуп на земјоделско земјиште.
14. Министерството да преземе мерки и активности за обезбедување на доволно кадровски ресурси и нивно стручно усовршување како и обезбедување на доволно материјално - технички средства.
15. Раководителот на субјектот по обезбедување на потребните согласности од надлежните органи да пристапи кон потполнување на раководни места кои имаат надлежности во делот на управувањето и користењето на земјоделското земјиште.
16. Да се преземат активности за воведување на дигитализација во работните процеси што ќе води кон гаранција за зачувување на архивирани документи и полесна комуникација помеѓу сите вклучени органи од областа на земјоделството.
17. Надлежните органи инволвирани во спроведувањето на инспекциски надзор над спроведување на одредбите од законите и договорите за закуп на земјоделско земјиште, да ги преземат потребните мерки и активности за

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТА НА
МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ОД НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА
УПРАВУВАЊЕ СО ЗЕМЈОДЕЛСКОТО ЗЕМЈИШТЕ”**

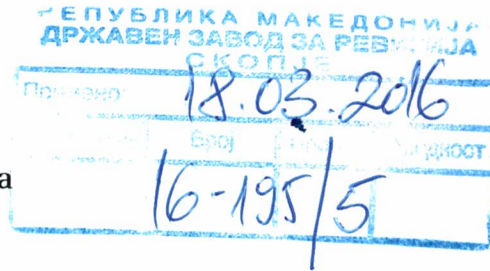
ажурирање на податоците во регистрите како и да создадат услови за обезбедување на доволно финансиски и материјално технички средства за нормално спроведување на инспекциски надзор.



Република Македонија
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство



ДО
Државен завод за ревизија



Влада на Република
Македонија

Министерство за
земјоделство,

шумарство и
водостопанство

Бр. 02 - 1838/2
1603.2016 година

Аминта Трети 2,
1000 Скопје,
Република Македонија
Тел. (02) 3134 477
Факс: (02) 3230 429
Е-пошта: info@mzsv.gov.mk
Сајт: www.mzsv.gov.mk

Почитувани,

Во врска со Нацрт извештајот од Овластениот државен ревизор за извршената ревизија на успешност „Ефикасноста на мерките и активностите преземени од надлежните органи за управување со земјоделско земјиште“, Ве известуваме за следните преземени активности по дадените препораки:

1. На 28.12.2015 година Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство склучи „Договор за адаптивно одржување на апликативен софтвер и информатички системи инсталирани за потребите на Секторот за регистрирање, управување, унапредување и продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост при Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство“, со чие имплементирање ќе се постапи по следните препораки до крај на тековната година:

- Воспоставување на целосна евиденција во електронскиот систем за управување со земјоделското земјиште;
- Пратење на фактичката состојба на активни договори по сите основи кои се однесуваат на закуп на земјоделско земјиште;
- Поврзување на сите подрачни единици на министерството, корисници на системот;
- Поврзување на системот со Министерство за Финансии преку кој ќе се следат уплатите на закупеното земјиште т.е. изработка на процес (workflow) кој врши поврзување на уплатите со склучените договори, со цел точно пресметување на долгот за секој договор;



- Поврзување преку web сервисот со Агенција за Катастар на Недвижности преку системот за Интероперабилност;
 - Поврзување преку web сервисот со Агенција за финансиска поддршка и руралниот развој;
 - Изработка на процес (workflow) за автоматско генерирање на договори, според официјален образец за договор, пополнет со внесените податоци во електронска форма за договор.
2. Во рамките на ИПА 2 (Инструмент за предпристапна помош на Европската унија) за програмски период 2015 година, а со имплементација од јуни 2016 година (согласно планот за набавки на Делегација на ЕУ) од страна на ФАО (Светска организација за храна и земјоделство) ќе се :
- Имплементираат одбрани проекти за консолидација на земјоделско земјиште;
 - Дизајнирање и развој на интегриран регистер за управување со земјиштето во Република Македонија.

Во периодот кој претстои Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство континуирано ќе ги презема потребните мерки и активности за надминување на утврдените состојби, и ќе постапува по дадените препораки од страна на Овластениот државен ревизор.

Со почит,

МИНИСТЕР
м-р Михаил Цветков



**Одговор
на известувањето по Нацрт извештајот на овластениот државен
ревизор**

На ден 18.03.2016 година добиено е известување на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема „Ефикасноста на мерките и активностите преземени од надлежните органи за управување со земјоделското земјиште“ бр. 02-1838/2 од 16.03.2016 година, од раководното лице м-р Михаил Цветков, министер кој раководи со Министерството за земјоделско шумарство и водостопанство (МЗШВ), заведени во Државниот завод за ревизија под број 16-195/5 од 18.03.2016 година.

Известувањето за преземените активности по препораките дадени во Нацрт извештајот се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Информацијата содржана во точка 1 од известувањето на МЗШВ, која се однесува на утврдени состојби во Нацрт извештајот во точка 2.1. Евидентирање на земјоделско земјиште/земјишен регистар, преставува **известување** за преземени активности. Презентираните информации се содржани во Нацрт извештајот на овластениот ревизор и тоа како што следува „На 28.12.2015 година Министерството склучува договор за адаптивно одржување на апликативен софтвер и информатички системи инсталирани за потребите на Секторот за регистрирање, управување, унапредување и продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост при Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, согласно кој, вршителот на услугата е должен да го стави системот во функција, да ги направи потребните надградби и да го одржува целокупниот софтвер за период од 12 месеци по потпишувањето на договорот, поради што не постои потреба од дополнително информирање во Конечниот извештај за преземените мерки и активности.
2. Информацијата содржана во точката 2 од известувањето на МЗШВ, која се однесува на утврдени состојби во Нацрт извештајот во точка 1 Правна рамка и стратешки документи во делот на консолидација на земјоделското земјиште и точка 2.1. Евидентирање на земјоделско земјиште/земјишен регистар, преставува **известување** за идни активности кои ќе бидат преземени од страна на раководителот на

субјектот и други правни лица и институции. Во прилог на известувањето раководителот на субјектот не достави дополнителни докази, кои ќе преставуваат основа за нивно презентирање во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.