ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАИ И РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ ЗА 2019 ГОДИНА НА

ФОНД НА ПЕНЗИСКОТО И ИНВАЛИДСКОТО ОСИГУРУВАЊЕ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

01 2020 02 02

Скопје, април 2021 година

С О Д Р Ж И Н А

Опис	Страна
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР	1 - 51
Финансиски извештаи за 2018 и 2019 година	
Биланс на приходи и расходи	52
Биланс на состојба	53
Преглед на промени на извори на капиталните средства	54
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи	
Вовед	55 - 58
Сметководствени политики	58 - 60
Образложенија кон финансиските извештаи	60 - 70
Прилози	
Прилог 1 – Известување за извршена проверка на преземените мерки од страна на субјектот	

Кратенки користени во извештајот:

Фондот - Фонд на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија;
ПИО - Пензиско и инвалидско осигурување;
РСМ - Република Северна Македонија;
МТСП - Министерството за труд и социјална политика;
УЈП - Управа за јавни приходи;
Фонд за здравствено осигурување – Фонд за здравствено осигурување на Република Северна Македонија;
Агенција за вработување – Агенција за вработување на Република Северна Македонија;
М пријави - Пријави за матична евиденција;
ИТ- Информатичка технологија
МПИН - Месечна пресметка за интегрирана наплата и
Централен регистар – Централен регистар на Република Северна Македонија
ЈЗУ – Јавна здравствена установа

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 16-467/5
Дата: 27.04.2021

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија за 2019 година.

За финансиските извештаи за 2019 година изразено е мислење со резерва во однос на вистинитото и објективното прикажување на финансиската состојба и резултатите од финансиските активности во финансиските извештаи и за усогласеноста на активностите и финансиските трансакции со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставените политики за 2019 година.

Извршена е ревизија и издаден е извештај на дел од елементите на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност за 2018 година на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија, при што ревизијата се воздржува од давање на мислење за вистинитоста и објективноста на дел од елементите од финансиските извештаи и резултатите од финансиските активности, како и за усогласеноста на активностите и финансиските трансакции со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставените политики за 2018 година.

Со ревизијата е опфатено и спроведувањето на препораките дадени во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2018 година, презентирано во Известување како прилог кон овој Извештај, при што е констатирано дека Фондот делумно има преземено мерки за имплементација на дадените препораки.

Со извршената ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност за 2019 година, ревизијата утврди дека:

- Системот на интерни контроли во процесот на остварување на правата од ПИО и процесот на исплата на пензиските примања е уреден со повеќе поединечни

интерни акти и процедури со кои не се опфатени сите чекори за организација и начин на вршење на работите. Отсуствува целосна поделба на надлежностите и одговорностите на вработените вклучени во процесите поради недостиг на вработени, а воспоставените интерни контроли не секогаш обезбедуваат потврдување на внесените податоци и точност и навременост во постапката. Поради наведеното се зголемува ризикот од неправилности во постапката за признавање на правата од ПИО, како и ризик од исплата на пензија и по истекот на законски утврденото право;

- Фондот се соочува со недостиг на потребните кадровски капацитети и тоа:
  - стручен и обучен кадар за актуарство поради што изостанува реализирање на активности за изготвување актуарски анализи за состојбите во пензискиот систем,
  - перманентниот одлив на вработени од Секторот за ИТ доведува повеќето активности да се насочени кон обезбедување поддршка на постојните процеси, а развојната компонента да не е доволно застапена,
  - внатрешната ревизија функционира без утврдениот законски минимум на потребен кадар што влијае на нецелосно извршување на нејзиниот мандат и можноста раководството да преземе активности за подобрување на работењето,
  - недоволната екипираност на Комисијата за оцена на работната способност со лекари специјалисти во однос на доделените надлежности влијае на квалитетно и навремено донесување на Наод, оцена и мислење, врз основа на што се остваруваат права од ПИО;
- Слабостите во чување и архивирање на податоците во матичната евиденција го оневозможуваат потврдувањето на веродостојноста и целосноста на регистрираните податоци, потребни за остварување на правата од ПИО. Исто така, нарушено е и се доведува во прашање остварувањето на личните и материјални долгорочни права на дел од осигурениците кои немаат механизми за докажување на платен придонес за одреден период во осигурување;
- Поради недобиени соодветни податоци за вработување и регистрација на обврзниците, како и грешки при внесот од страна на други институции, на уплатната сметка наменета за прибирање средства од наплатен придонес за ПИО има нераспоредени средства кои Фондот не може да ги користи, а осигурениците не можат да ги остварат правата од ПИО;
- Недоволните механизми за присилна наплата на утврдените штети поради неоснована исплата на пензии за кои се евидентираат побарувања од граѓани и нискиот процент на поврат на повеќе исплатените средства, упатува на неизвесност за наплата на истите во наредниот период;
- Извршено е евидентирање на градежни објекти и земјиште во деловните книги на Фондот за кои не постои веродостоен документ и за истите не е утврдено право на сопственост во катастарот на недвижности, што има за ефект нереално

и необјективно прикажување на материјалните средства во Билансот на состојба;
- Состојбата на искажаните побарувања по основ на закупнини и обврски кон добавувачи не се потврдени со спроведениот попис, а одлуката за сметководствено евидентирање и отпис на побарувањата по основ на неплатени придонеси не е соодветно спроведена, што упатува на неизвршено усогласување на сметководствената со фактичката состојба и влијае врз реалното и објективното прикажување на средствата и обврските во финансиските извештаи и
- Недоволниот степен и интензитет на дигитализирање и електронско архивирање на документите од микрофилмските ленти во изминатиот период влијае на рационалното искористување на средствата.

За констатираните состојби ревизијата даде препораки со цел да се надминат утврдените состојби во наредниот период.

Во делот на нагласување на прашања за неизвесност и континуитет ревизијата обелоденува за:
- лошата финансиска состојба во која се наоѓа друштвото за угостителство, одмор и рекреација на пензионери Борец во Битола, чиј основач е Фондот,
- судските постапки во кои Фондот е тужена страна односно тужител и
- состојбата на неосновано повлечени средства од сметката на Фондот од страна на извршителите по основ на налози за извршување, во кои како должници се јавуваат корисници на пензија.

Во делот на останати прашања известуваме за:
- структурата и нивото на остварени приходи во известувачки период односно нивното зголемување како резултат на измените на Законот за ПИО и намалувањето на учеството на трансферирани средства од Буџетот на РСМ;
- воспоставениот систем за утврдување, контрола и наплата на придонес кој не се базира на целосно ажурно и точно интегрирање и навремена размена на податоци од институциите, што влијае на комплетноста на приходите, како и на ликвидноста на Фондот и одржливоста на пензискиот систем;
- поради несинхронизираност, неажурност и непотполност на податоците од различни институции кои претставуваат влезни информации, Фондот нема целосни информации за неплатениот придонес од 2009 година наваму и
- најголем дел од побарувањата за неплатен придонес заклучно со 2008 година се од неактивни обврзници или обврзници за кои е покрената стечајна постапка и за истите постои неизвесност за наплата.

Не се примени забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор бр.16-467/1 од 18.03.2021 година.

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложените финансиски извештаи на страните од 52 до 54 заедно со ревизија на усогласеност на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија, кои се состојат од биланс на состојба на ден 31 декември, биланс на приходи и расходи за годината која завршува со тој датум, и преглед на значајни сметководствени политики и објаснувачки белешки кон финансиските извештаи.

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

1.3. Извршена е ревизија и издаден е извештај на дел од елементите на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност за 2018 година на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија при што ревизијата се воздржува од давање на мислење за вистинитоста и објективноста на дел од елементите од финансиските извештаи и резултатите од финансиските активности, како и за усогласеноста на активностите и финансиските трансакции со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставените политики за 2018 година.

1.4. Финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај се одговорност на раководството на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија застапуван од:

- Шаип Зенељи, директор од 29.11.2018 година до 28.10.2020 година.

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

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

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

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

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

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

2. Цели, заснованост и период на вршење на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на финансиските извештаи е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали финансиските извештаи земени како целина се ослободени од материјално погрешни прикажувања било поради измама или поради грешка, овозможувајќи му на ревизорот да изрази мислење за тоа дали финансиските извештаи се изготвени, во сите материјални аспекти, во согласност со применливата рамка за финансиско известување и да известува за финансиските извештаи и да комуницира, во согласност со ревизорските

наоди.

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

2.2. Финансиските извештаи кои се предмет на овој извештај се засновани врз завршната сметка составена според применливата рамка за финансиско известување во Република Македонија.

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 01.10.2020 до 25.12.2020 година од тим на Државниот завод за ревизија.

3. Осврт на извршената ревизија за 2018 година – спроведување на препораките.

Ревизијата од точка 1.1. погоре опфати и ревизија на спроведување на препораките дадени во конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2018 година, презентирано како прилог кон овој Извештај. Од содржината на презентираните податоци во прегледот, ревизијата констатира дека Фондот делумно има преземено мерки за имплементација на дадените препораки и тоа од вкупно девет препораки една препорака е спроведена, спроведувањето на две препораки е во тек, три препораки имаат статус на делумно спроведени и три препораки не се спроведени.

4. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој Извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на субјектот - предмет на ревизија на ден 15.02.2021 година.
Не се примени забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор бр.16-467/1 од 18.03.2021 година.

Констатирани се следните состојби:

4.1. Внатрешни контроли

Процес на остварување на права од ПИО

4.1.1. Остварувањето на права од ПИО[1] е уредено со Законот за ПИО. Постапката за утврдување на правата и обработката на барањата до донесување решение се врши во подрачните единици на Фондот. За уредување на овие активности донесени се повеќе подзаконски и интерни акти и процедури.

Со увид во воспоставениот систем на остварување на правата од ПИО, односно постапката за прием на барањата, решавање и контрола на пензиски предмети и електронскиот систем за следење и обработка во централата и дел од подрачните единици на Фондот, преку тестирање на избран примерок за период 2018-2019 година, ги утврдивме следните состојби:

- во примена се процедури[2] за одделни процеси, донесени врз основа на стариот Закон за ПИО, со важност до 2012 година. Во дел од процедурите не се прецизно определени документите кои се креираат во текот на постапката преку електронскиот систем и приложуваат кон барањето, не се опфатени сите чекори во постапката и не се определени временски рокови за завршување на истата. Не е предвидено ниту потврдување со електронски потписи, соодветно на работното место од страна на лицата задолжени за изработка и контрола, а кои треба да се составен дел на електронското пензиско досие;
- не е воспоставена целосна поделба на надлежностите и одговорностите, поради недостиг на вработени вклучени во процесот на обработка на пензиските предмети[3] и во повеќето подрачни единици не се назначени раководители. Оваа состојба делумно се надминува со давање овластувања и ангажирање надворешни лица. Недостигот на вработени во континуитет се зголемува и поради заминување во пензија;
- при обработката и комплетирањето на документацијата во пензиските предмети постои различна воспоставена пракса и постапување од страна на филијалите на Фондот. Приложената документација во хартиеното досие,

[1] Старосна, инвалидска и семејна пензија, право на паричен надоместок за телесно оштетување и право на најнизок износ на пензија

[2] Процедура: Комплетирање на податоците за осигуреникот во матичната евиденција на Фондот кога е поднесено барање за остварување право од ПИО (бр.02-2004/1 од 24.03.2011 година), Процедура: Донесување на решение во прв степен од областа на ПИО во Филијала при Фондот на ПИОМ (бр.02-1877/1 од 22.03.2011 година); Процес за остварување право на семејна пензија од корисник и од осигуреник и семејна пензија по основ на неспособност (бр.02-2857/1 од 18.05.2012 година)

[3] Архивари, референти и контролори за матична евиденција и референти и контролори за решавање

пријавите за потврдување на дополнително внесениот пензиски стаж и други докази за потврдување на точноста и законитоста на утврденото право, не секогаш целосно се скенирани и прикачени во електронското досие, а последната верзија на генерираните документи[4] често е само во хартиена форма. Во некои случаи прикачените скенирани документи се со лош квалитет, нечитливи и нејасни и

– од април 2019 година, укината е ревизијата на решенија[5] воведена во 2015 година, како трето ниво на контрола после контролата во матична евиденција и контролата во решавање. Имено, ревизијата се вршела на некомплетни електронски досиеја и по донесени решенија веќе влезени во постапка за исплата, како и во услови на недоволен кадровски капацитет, поради што истата не ги дала очекуваните резултати.

Наведеното не е во согласност со одредбите од Законот за ПИО и упатува на тоа дека воспоставениот систем на остварување на правата од ПИО, не секогаш обезбедува точност и навременост во постапката и функционалност на контролите за потврдување на внесените податоци, поради што, постои ризик од неправилна примена на одредбите од законските и подзаконските акти и интерните акти и процедури.

Иако ревизијата во континуитет известува и дава препораки за нивно надминување, дел од утврдените неправилности се присутни подолг период. Исто така и од внатрешната ревизија на Фондот во 2018 и 2019 година, утврдени се неправилности и дадени се препораки за процесот на матична евиденција и остварување на права од ПИО, кои делумно се спроведени.

Во текот на 2019 година одржани се интерактивни обуки за вработените во подрачните единици на Фондот, со цел информирање за новите измени и правилната и воедначена примена на прописите од областа на ПИО. Исто така, извршен е и надзор и контрола на работењето на подрачните единици, со цел проверка дали вработените правилно ги применуваат важечките законски и подзаконски прописи[6] во делот на стажот на осигурување со зголемено траење.

Во јануари 2020 година донесено е Упатство[7] кое ги опфаќа процесите за остварување права од ПИО, исплата на пензиски примања и постапување со штети и во истото се наведени процедурите што Фондот ги има изготвено за секое одделение посебно во согласност со ИСО стандардот, вклучувајќи го и Упатството

[4] Прегледите на податоци за пензиски стаж и плати и пресметките за утврдување на пензиска основа
[5] Закон за изменување и дополнување на Законот за ПИО (Службен весник на РМ“ бр.245/18)
[6] Правилник за стажот на осигурување што се смета со зголемено траење
[7] Упатство за организацијата и начинот на вршење на работите во постапката за остварување права од пензиското и инвалидското осигурување, исплата на пензиските примања и користење на електронско пензиско досие преку воспоставување на електронски систем на Фондот

за пополнување и шифрирање на (П) пријавите[8], донесено во 1995 година, како негов составен дел.

Препорака
Одговорните лица за раководење во Фондот да преземат активности за:
- ажурирање и усогласување на интерните процедури и донесеното Упатство согласно одредбите од Законот за ПИО со кои ќе бидат опфатени сите чекори во постапката, утврдени временски рокови за завршување на истата;
- обезбедување согласности за вработување и пополнување на испразнетите работни места во подрачните единици;
- воспоставување целосна поделба на надлежности и одговорности во процесот на обработка на пензиските предмети за остварување права од ПИО;
- обезбедување комплетност на документите во електронските пензиски досиеја за остварување на права од ПИО и
- понатамошно континуирано одржување обуки за правилна и воедначена примена на законската регулатива при решавање на пензиските предмети.

Процес на исплата на пензиски примања

4.1.2. Исплатата на пензиските примања се одвива преку воспоставениот електронски систем во рамки на Одделението за исплата на пензиски примања во Централата на Фондот. Со увид во системот за следење и обработка на финансиските досиеја и исплата на пензиските примања, преку тестирање на избран примерок за извршени исплати во 2019 година, ги утврдивме следните состојби:
- донесените интерни акти со кои се уредуваат постапките и контролите во овој процес, не се целосно ажурирани согласно барањата на воспоставениот електронски систем и користењето електронско финансиско досие. Освен една процедура донесена во 2018 година[9], останатите процедури со кои се уредува постапувањето во Одделението, датираат од 2011 и 2012 година и се донесени согласно стариот Закон за ПИО[10];
- не е донесена Процедура за уредување на процесот на прием, евидентирање и одложување на примените документи, вклучително и на налозите за извршување доставени од извршителите;
- поради не пополнетост на работните места во Одделението, за спроведување на активностите времено се ангажираат надворешни лица[11], што влијае на квалитетното и навремено извршување на работните задачи. Ова е особено

[8] Обрасци за евидентирање и шифрирање на податоци за корисниците на правата од ПИО
[9] Процес на исплата на пензиски примања бр.02-2062/1 од 25.04.2018 година
[10] Процедури за: отворање финансиско досие, промена на податоци, откривање и постапување по штети, рачна исплата на пензии за починати корисници
[11] Договори за самостојна работа

присутно при прием и проследување на примените и скенирани документи за нивно понатамошно постапување;

- активностите во процесот на исплата на пензии, согласно процедурите ги вршат повеќе вработени од одделенијата во Секторот за финансиски прашања и Секторот за ИТ, но за внесените податоци и извршените проверки за потврдување на точноста, не е предвидено авторизирање на пресметките за исплата на пензии од страна на инволвираните лица во процесот. Се авторизираат единствено налозите за исплата од сметката на Фондот;
- не е предвидено усогласување помеѓу Одделението за исплата на пензиски примања и Одделението за сметководство и плаќање во однос на пресметаниот износ за исплата и конечната исплата по банки и корисници, поради што, постои ризик од нереално прикажување на расходите за исплата на пензии во деловните книги на Фондот;
- иако со Процедурата за исплата на пензиски примања е предвидено да се отвора и ажурира и хартиено финансиско досие, во пракса истото е напуштено, а сите записи се регистрираат и следат само преку електронското досие. При тоа, во некои случаи примените документи (потврди за живот, школски белешки, налози за извршување, пресметки за штети, пресметки за доплати, промена на адресни и банкарски податоци и сл.) не се евидентирани, скенирани и приложени во електронското досие или се скенирани со лош квалитет, поради што не секогаш може да се потврди регуларноста на исплатите;
- иако во електронскиот систем има вградени контроли и автоматско преземање на податоците за корисниците, износите за исплата и коефициентите за усогласување на пензиите, поради одредени технички проблеми се случува податоците да не се преземат целосно и разликата од извршеното усогласување да не се пресмета правилно. Постои мала извесност дека ќе се направат потребните корекции без реакција на корисникот;
- и покрај преземените активности за поврзување на базите на податоци и преземање на потребните информации и документација од надлежните институции (информации за починати корисници[12], школски потврди[13], потврди за живот[14]) истите, не секогаш навремено и комплетно се добиваат. Поради наведеното, постои ризик да се изврши исплата за корисници кои не ги исполнуваат условите и навремено да не се бара донесување решение за престанок на правото и ставање на исплатата во мирување;
- и покрај тоа што со Законот за ПИО се предвидени дополнителни исплати на пензии за период најмногу до три години наназад, кога околностите се

[12] Воспоставена е електронска комуникација со Управата за водење матични книги
[13] Иницијатива за електронско поврзување со Универзитетите во РСМ
[14] Договори за електронска размена на податоци за починати корисници со странски фондови за ПИО со Србија и Хрватска

предизвикани од корисникот на правото, во системот на Фондот не се вградени автоматски ограничувања за истото, поради што постои ризик за неоснована доплата на пензии за подолг период од законски предвидениот;
- се вршат доплати на пензии со слабости при доставување, скенирање и електронско одложување на пресметката и документацијата за докажување на исполнување на условот за доплати на пензии, како и пропусти при спроведување и одобрување на рачни исплати на пензии, што влијае на регуларноста на исплатите;
- во Одделението за исплата на пензиски примања тековно се одобруваат еднократни доплати на пензии, согласно меѓународни договори за социјално осигурување за остварено право за повеќе години station наназад, што се должи на ненавремено доставени потврди за живот, забавена комуникација и размена на информации и пропишани обрасци со пензиските Фондови во странство. Воедно, согласно склучените договори, во корист на странските фондови еднократно се исплатуваат средства по доставени списоци на корисници, на кои овие фондови им исплатувале пензија во минат период, што доведува до непредвидени расходи на Фондот. Реципрочно и Фондот континуирано доставува барања за наплата на т.н. оштетни побарувања од странските фондови, но постапувањето по истите е со забавена динамика и
- во случаите кога ќе се утврди извршена исплата на пензии по истекот на законски утврденото право, се отвораат посебни предмети за штети и се евидентираат побарувања. Преземените активности од страна на Фондот за враќање на долгот со покренување постапка за надоместок на штета од корисниците, не ги даваат очекуваните резултати.

Наведеното не е во согласност со одредбите од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Законот за ПИО и упатува на тоа дека воспоставениот систем на исплата на пензии, не секогаш обезбедува навременост и точност во постапката и не се воспоставени доволно контроли за покривање на ризикот од неправилна примена на прописите и противправна исплата на пензиски примања.

Препорака

Одговорните лица за раководење во Фондот да преземат активности за:
- ажурирање на процедурите за исплата на пензиските примања и нивно усогласување со барањата на електронскиот систем за исплата на пензии;
- изготвување и воспоставување процедура за евидентирање и одложување на примените документи, вклучително и на налозите за извршување во Одделението за исплата на пензиски примања;
- обезбедување на согласности за вработување и пополнување на испразнетите работни места;

- воспоставување процедура за авторизирање на пресметката за исплата на пензии и редовно усогласување на пресметаниот со исплатениот износ на пензиски примања;
- интензивирање на активностите за навремено обезбедување на потребните податоци за исплата и воспоставување системски контроли за оневозможување на неоснована исплата на пензиски примања и
- интензивирање на активностите за поврат на средствата од лицата кои имаат заостанат долг за незаконска и неправилно извршена исплата на пензија.

Процес на набавки и плаќање

4.1.3. По извршеното снимање на системот на интерни контроли во процесот на набавки и плаќање, констатиравме дека Фондот има донесено интерни акти и процедури со утврдени должности и одговорности на лицата вклучени во процесот.

Постоечката процедура за спроведување на јавни набавки[15] не е усогласена со новиот Закон за јавни набавки[16] и со истата не е уреден начинот на следење на реализацијата на договорите за јавни набавки, а изготвено е ново Упатство за начинот на спроведување на постапките за јавни набавки, кое сè уште не е донесено.

Процедурата за преземање финансиски обврски и плаќање[17] и Правилниците[18] не се во целост меѓусебно усогласени и ажурирани согласно целокупните активности во процесот, а ex-post финансиските контроли не се подетално уредени со интерна процедура за начинот на вршење и известување по истите.

По извршената проверка на функционирање на воспоставените контроли во процесот на набавки и плаќање, ревизијата ги констатира следните состојби:

- со донесеното Решение за внатрешна распределба на вкупниот одобрен буџет, што претставува финансиски план на Фондот, буџетот наменет за плаќање на пензиите на корисниците е распределен по филијали и деловници на Фондот. Но, со оглед на тоа што исплатата на пензиските примања се врши од централата на Фондот, вака распределениот буџет не овозможува следење/споредба на планирањето и извршувањето;
- преземањето финансиски обврски од 2018 година се врши со примена на Образецот Барање за плаќање и Листа на проверка на финансискиот

[15] Процедура за спроведување на постапки за јавни набавки бр.02-5196/1 од 20.11.2018 година
[16] Со важност од 01 април 2019 година
[17]Процедура на преземање финансиска обврска и плаќање ex-ante контрола на финансиски документи бр.02-4148/1 од 19.09.2018 година и
[18]Правилник за начинот на спроведување внатрешна распределба на вкупниот одобрен буџет, преземање финансиски обврски и извршување плаќања во Фондот бр. 02-2917/1 од 27.07.2016 година и Правилник за начинот на спроведување на ex-ante и ex-post финансиска контрола на финансиската документација бр.02-9330/1 од 31.12.2010 година

документ, со што е овозможено зајакнување на ex-ante контролите преку одговор на формулирани прашања и нивно потврдување со потпис од страна на одговорните лица. Со овие контроли е опфатен процесот на исплата на финансиска документација која произлегува од склучените договори за јавни набавки, но не е опфатен процесот за исплата на плати на вработените на Фондот и надоместоци на надворешно ангажираните лица.

– исто така, фактурите за набавки од помала вредност за кои не се склучува договор за јавна набавка и фактурите за редовни режиски трошоци[19] не подлежат на финансиска контрола односно кон овие фактури не се приложува наведениот образец;
– не е воспоставена пракса за изготвување на извештај по спроведените ex-post финансиски контроли за процесот на плаќање согласно утврдените задачи во актот за систематизација, поради обемот на работа и ограничените човечки ресурси. Презентиран е само еден Извештај за извршена ex-post контрола[20] согласно кој предмет на контрола биле документите за плаќање на почеток на 2019 година, за кои се утврдени одредени состојби и се дадени препораки за надминување на истите и
– поради недоволна претходна меѓу секторска комуникација во процесот на планирање на јавни набавки има ризик од изготвување и потпишување на налог за набавка на стоки/услуги/работи без извршена реална проценка на потребата за набавка.

Наведените состојби не се во согласност со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и создаваат ризик одредени контролни активности во процесот, да не се извршуваат согласно законската и подзаконската регулатива.
Отстапувањата во функционирањето на воспоставените контроли и отсуството на уредување за дел од активностите, претставува ризик од настанување на пропусти во процесот на набавки и плаќање.

Препорака
Одговорните лица за раководење во Фондот да преземат активности за:
– распределба на вкупно одобрениот буџет согласно начинот на извршување на истиот;
– измени и дополнувања на Процедурата за начинот на преземање на финансиски обврски и плаќање – ex ante контрола на финансиски документи во насока на обезбедување на финансиска контрола на сите финансиски документи и за сите процеси за исплати кои се одвиваат во Фондот;

[19] Фактури за поштенски услуги, водовод и канализација и топлификација
[20] Извештај од извршена проверка врз процесот за начинот на спроведување внатрешна распределба на вкупниот одобрен буџет, преземање финансиски обврски и извршување плаќања во Фондот бр.02-2486/1 од 29.06.2020 година

- зајакнување на ex-post финансиската контрола и
- обезбедување услови налогот за набавка на стоки/услуги/работи да се базира на извршена реална проценка за потребата од набавка.

4.2. Усогласеност со законите и прописите

4.2.1. Со ревизијата на интерните акти кои го уредуваат начинот на организација и систематизација на работни места, пресметката и исплатата на плати, годишниот план за обуки за стручно усовршување на административните службеници и извештаите за реализација на истиот, ревизијата ги констатира следните состојби:

- иако вработените во Фондот согласно Законот за ПИО имаат статус на административни службеници, до јуни 2019 година одредбите од овој Закон не се усогласени со Законот за административните службеници. Со отпочнувањето на примената на измените и дополнувањата на Законот за ПИО[21] направено е усогласување со Законот за административните службеници, по што во ноември 2019 година добиена е писмена согласност[22] и донесени се нови правилници за внатрешна организација и систематизација на работните места.

  По стапувањето на сила на новите акти, за сите вработени донесени се поединечни решенија за распоредување и утврдување плата согласно Законот за административни службеници;
- пресметката на плата на вработените заклучно со ноември 2019 година се врши по бодови утврдени во Колективниот договор на ниво на работодавач кои се разликуваат од бодовите утврдени во Законот за административни службеници и не е донесен интерен акт за утврдување на вредноста на бодот за пресметка на платите. Поради тоа, во изминатиот период, платите на вработените во Фондот се пресметуваат врз основа на вредност на бодот, кој се утврдува за секој месец одделно, во зависност од одобрениот буџет за плата, бројот на вработените и бодовите за стручната спрема на вработените. Ваквиот начин на утврдување на вредноста на бодот за пресметката на платите, не е во согласност со одредбите на член 88 став 3 и 4 од Законот за административни службеници, каде е уредено дека вредноста на бодот за пресметување на платата на јавните службеници треба да се утврдува секоја година од страна на основачот и неговата вредност не може да биде повисока од вредноста на бодот утврден од страна на Влада на РСМ;
- донесениот Годишен план за обуки за стручно усовршување на административните службеници за 2019 година содржи генерички обуки и обука за административно управување, но, не и специјализирани обуки за

[21] Сл. весник на РСМ бр.245/2018
[22] Согласност од Министерство за информатичко општество и администрација број 12/6-4230/2 од 08.11.2019 година

стручно усовршување на вработените. Планираните обуки не се реализирани, што не е во согласност со член 58 од Законот за административни службеници. На оваа состојба укажува и внатрешната ревизија.

По извршеното усогласување на законската регулатива и донесувањето на новите акти за внатрешна организација и систематизација на работните места во ноември 2019 година, претходно утврдените состојби во делот на статусот на вработените и пресметката на платата во Фондот се надминати. При тоа, направени се одредени структурни промени меѓу кои промена на називот на Одделението за сметководство и плаќање во Одделение за плаќање и извршено е прилагодување на пропишаните услови и квалификации за одредени работни места.

Препорака
Одговорните лица за раководење во Фондот да преземат активности за обезбедување услови за континуирани обуки на вработените, како генерички така и специјализирани и реализација на годишните планови за обуки и стручно усовршување на вработените.

4.2.2. Согласно актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, формирано е Одделение за внатрешна ревизија со еден раководител и пет ревизори. До ноември 2019 година, одделението функционира со еден внатрешен ревизор кој со овластување раководи со истото и два ревизори на обука. Во ноември 2019 година одделението е зајакнато со назначување на раководител, еден стручен соработник за внатрешна ревизија и еден внатрешен ревизор на обука.

Ваквата состојба не е во согласност со член 31 став 1 алинеја 3 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, според кој, согласно годишниот буџет со кој располага Фондот, организационата единица за внатрешна ревизија треба да биде екипирана со најмалку четири ревизори и еден раководител.
Целосната кадровска екипираност на одделението ќе му обезбеди на раководното лице независно разумно објективно уверување и совет со цел подобрување на работењето и зголемување на ефективноста на системот за внатрешна контрола.

Во текот на 2020 година, во одделението за внатрешна ревизија назначено е уште едно лице стручен соработник за внатрешна ревизија, со овластување.

Препорака
Раководното лице на Фондот да продолжи со започнатите активности за доекипирање на Одделението за внатрешна ревизија.

4.2.3. Во рамките на Секторот за финансиски прашања согласно актите за организација и систематизација на Фондот од 2016 година, предвиден е Отсек за актуарство со

систематизирани тројца извршители и еден раководител[23], кои повеќе години не се пополнети, ниту со Годишниот план за вработување за 2019 година се предвидени вработувања.
Поради непополнетост со стручен и обучен кадар во отсекот, изостанува реализирање на активности во делот на изготвување актуарски анализи за состојбите во пензискиот систем, врз основа на претпоставките за очекуваните демографски и економски развојни трендови и различните претпоставки на политиката за пензискиот систем и изготвување на актуарски извештаи. Дел од овие активности се спроведуваат од страна на останатите одделенија во Секторот за финансиски прашања.

Ваквиот начин на поставеност на активностите и нефункционирањето на отсекот за актуарство, не е во согласност со актите за организација и систематизација на Фондот и придонело да настане прекин на континуитетот за проектирање на состојбите во пензискиот систем, изготвување актуарски анализи и проекции за секоја предлог измена во Законот за ПИО и влијанието на другата законска и подзаконска регулатива од областа на пензискиот систем.

Во текот на ревизијата, во рамки на проект поддржан од Светска Банка започнати се повеќемесечни обуки на три номинирани лица, вработени во Секторот за финансиски прашања на Фондот со цел добивање лиценци за овластен актуар.

Препорака
Одговорните лица за раководење на Фондот во соработка со надлежното министерство да продолжат со активностите за пополнување на актуарската единица и непречено функционирање на истата.

4.2.4. Фондот се соочува со недостиг на човечки ресурси, поради што во континуитет доставува барања до надлежното министерство за обезбедување согласности за вработување на одреден број на вработени на неопределено време.

Врз основа на добиената согласност на Годишниот план за вработување за 2019 година и добиените согласности за вработување, во текот на 2018 и 2019 година објавени се два огласи за вработување на вкупно 30 лица. Но, со решенија од одговорното лице постапките за селекција на кандидати се запрени, со образложение дека во периодот на спроведувањето на огласите, започнато е изготвување на нови акти за внатрешна организација и систематизација на работните места, по чие донесување може да се јават неусогласености помеѓу

[23] Согласно актите за организација и систематизација од 2019 година предвиден е Отсек за актуарство со три работни места

работните места за чие пополнување се објавени огласите и ново систематизираните работни места.
Од друга страна, добиени се согласности за унапредување на вработените, кои не се реализирани зошто се однесуваат за работни места според старата систематизација за работни места, која не е усогласена со Законот за административни службеници.

Поради континуиран повеќегодишен недостиг на човечки ресурси, по претходно добиена согласност од Министерството за финансии, ангажирани се 66 лица со кои се склучени договори за извршување на самостојна работа. По овој основ во текот на 2019 година исплатени се 16.167 илјади денари за надоместок и данок на личен доход.

При склучување на договорите за извршување на самостојна работа, Фондот се повикува на одредбите од член 252 од Законот за работни односи, како и на член 8 и 9 од Законот за трансформација во редовен работен однос чии одредби имаат различни ограничувачки фактори. Имено, Законот за работни односи предвидува можност да се склучи договор поради вршење на работи кои се надвор од дејноста на работодавачот и кои имаат за предмет самостојно извршување на определена работа, додека пак Законот за трансформација во редовен работен однос дозволува ангажирање на лица по договор за извршување на физичка и/или интелектуална работа не повеќе од 1% од вработените лица и не подолго од 24 месеци.

Во услови кога Фондот се соочува со недостиг на вработени, заради обезбедување услови за непречено вршење на дејноста, повеќе години се ангажираат надворешни лица кои вршат работи и работни задачи предвидени со актот за систематизација на работни места и нивното учество во однос на вработените во 2019 година изнесува 11,7%.

Ваквото постапување не е во согласност со наведените законските прописи, а имајќи предвид дека овие лица се ангажирани на одговорни и специфични работни места (матична евиденција, решавање, исплата и други) без спроведена постапка за исполнетост на условите и квалификациите предвидени за редовно вработените, истото има влијание на нивото на квалитет и одговорност за извршените работни задачи.

Препорака
Раководното лице на Фондот да преземе активности:

- за обезбедување согласност од надлежните министерства и реализирање вработувања на потребните кадри за пополнување на испразнетите работни места;
- за ангажирање надворешни лица единствено за извршување на работи кои се надвор од дејноста на Фондот и за одреден временски период, водејќи сметка бројот на ангажираните лица да не го надмине законскиот лимит.

4.2.5. Фондот воспоставува и води матична евиденција која содржи податоци потребни за остварување на правата од ПИО. Роковите и условите за чување на документацијата од матична евиденција се уредени со Законот за ПИО. Во исто време заштитата, чувањето и постапувањето со јавниот документарен архивски материјал се уредени со Законот за архивски материјал и подзаконските акти произлезени од истиот.

Во различни периоди во минатото, користени се повеќе видови технологии и технички средства за архивирање на документацијата и внес на податоци во базата на податоци за матична евиденција. Од извршениот увид во презентираната документација, условите и начинот на кој се архивираат и чуваат податоците во матичната евиденција и користењето на истите во процесот на остварување на права од ПИО, го констатиравме следново:

- во периодот од 1977 до 2005 година внесот на податоците за осигурениците од М пријавите[24] во системот се вршел рачно, а архивирањето на документацијата на следниот начин:
  - до 1992 година се користела микрофилмска технологија за снимање и зачувување на содржината на документите. За читање на микрофилмските ленти се користи уред, кој е дотраен и нема можност за обезбедување резервни делови, поради што сè помалку се употребува;
  - за периодот од 1992 до 1996 година Фондот не располага со архивирани документи за доставените М пријави, со што е оневозможено потврдување на внесениот стаж и основицата за платен придонес;
  - во периодот од 1997 до 2005 година архивирањето се врши преку скенирање на документите, а при тоа во Фондот воведено е и електронско следење на наплатата на придонесот за секој осигуреник посебно, што овозможило контролирање на доставените податоци во М пријавите;
- по воведувањето на интегрирана наплата на придонесите од 2006 година наваму, евидентирањето на податоците во матичната евиденција се врши автоматски со електронско преземање на податоците од месечните пресметки и уплати на придонеси, со што ризикот за неточни или невалидни податоци внесени во матичната евиденција е значително намален;

[24] М пријави кои обврзниците на редовна годишна основа во хартиена форма ги доставувале во подрачните единици на Фондот, како и пријавите за потврдување на стажот во тек на постапката на решавање

- во период од 2011 година до 2019 година, со редовна годишна динамика Фондот преземал активности за дигитализација на микрофилмски ленти т.е. пренесување на документите/сликите на соодветни електронски медиуми и нивно индексирање, со користење на услуги од економски оператори. Според презентираната Информација[25], заклучно со 2018 година, од вкупно 2.594 микрофилмски ленти со над 13,6 милиони слики, дигитализирани се 823 ленти со 4,89 милиони слики, дел се неупотребливи или дуплирани и за дигитализација во наредниот период преостануваат уште 1.316 ленти со над 7 милиони документи.

  Во октомври 2019 година, набавен е микрофилмски скенер[26], со кој, според добиените податоци од ИТ Секторот, во Фондот за осум месеци[27] скенирани се 984 микрофилмски ленти со 5,3 милиони документи. Со тоа, завршена е првата фаза од дигитализација т.е. скенирање на М пријавите потребни за потврдување на пензискиот стаж, а втората фаза т.е. индексирање на овие документи не е реализирана поради недостиг на човечки ресурси во Фондот за таква активност. Преостанатите недигитализирани документи се однесуваат на друг вид пријави, кои не се користат за потврдување на стажот;
- референтите и контролорите за матична евиденција во подрачните единици на Фондот имаат пристап до е-Архива во која се одложени дигитализираните микрофилмови и скенираните хартиени пријави, но истите не секогаш се користат при комплетирањето на податоците за стаж.

Со повеќегодишното континуирано спроведување на постапки за јавни набавки и ангажирање економски оператори за вршење услуга за дигитализација на микрофилмските ленти не се дигитализирани ни половината од потребните документи, што упатува на недоволен степен на реализација на пренесување на документацијата од микрофилмските ленти во дигитална форма, потребна за непречено користење во процесот на остварување на права од ПИО.

Утврдените состојби упатуваат на недоследно почитување на законски предвидените рокови и услови за заштита и чување на документите и неможност за докажување на дел од фактите внесени во матичната евиденција, што создава ризици во делот на потврдување на веродостојноста, точноста и целосноста на регистрираните податоци, потребни за остварување на правата од ПИО.
Од друга страна, осигурениците за кои нема податоци во матичната евиденција на Фондот, имаат големи потешкотии во обезбедување на потребната документација

[25] Информација за потребата од продолжување на процесот на дигитализација на микрофилмската архива со податоци за стаж и плата до 1992 година бр.02-1069/1 од 22.02.2019 година
[26] Во 2017 година бил набавен микрофилмски скенер со слаб капацитет кој веднаш по истекот на едногодишниот гарантен рок се расипал и не ги задоволил потребите на Фондот
[27] Од 29 октомври 2019 година до 30 јуни 2020 година

за докажување на стажот од соодветните правни субјекти и институции. Имено, најчесто станува збор за ликвидирани субјекти, за кои во Државниот архив не секогаш се наоѓа соодветната документација.

Неможноста за потврдување на податоците за стаж во одреден период во минатото поради горенаведените слабости и законските решенија за начинот на утврдување на стажот како основа за признавање на правото и за висината на пензија, го нарушуваат и доведуваат во прашање остварувањето на личните и материјални долгорочни права од ПИО (пред сè правото на остварување на пензија) на дел од осигурениците кои немаат механизми за докажување на платен придонес за периодот во осигурување. Според последните анализи на Фондот, преку 4.000 лица осигуреници ја имаат постигнато потребната возраст за остварување на правото од ПИО, но од горенаведените причини им недостига стаж од еден или два месеци, поради што не можат да остварат право на пензија.

Во тек на 2019 година преземени се активности за внесување на преку 90 илјади М пријави за стаж за вработените во Министерството за внатрешни работи, согласно склучениот Меморандум за соработка[28], а врз основа на даденото задолжение од Владата на РСМ, сите државни органи да одговорат на барањата на Фондот за регулирање на податоците за стаж на осигурување и податоци за плати на нивните вработени. Меморандум за соработка е склучен и со Министерството за одбрана[29] кој не е реализиран. Останатите државни органи и институции сè уште немаат постапено по заклучокот од Владата.

Во тек на ревизијата, од страна на МТСП објавен е Оглас[30] за избор на компанија за спроведување на проект, во чии рамки се предвидува анализа на состојбата со М4 пријави кои недостасуваат во базата на податоци во Фондот и давање предлог законско решение, со кое ќе се обезбеди креирање на М4 пријави за признавање на стажот кој недостасува, а за кој нема можност на друг начин да се потврди. Со реализација на овој проект, се очекува да се надминат горенаведените состојби и овозможи остварување права од ПИО за осигурениците за кои не може да се потврди стажот.

Препорака

Органите на управување и раководење на Фондот да преземат активности за:

- преиспитување и детална анализа за начинот на понатамошно дигитализирање на микрофилмски ленти т.е. индексирање на веќе скенираните документи;

[28] Меморандум за деловна соработка бр.03-2469/1 од 23.05.2018 година
[29] Меморандум за деловна соработка бр.02-746/1 од 11.02.2020 година
[30] Проект за администрирање на социјалното осигурување (СИАП) реф.бр. МК/SIAP #1.2.2.2

- продолжување и интензивирање на соработката со државните и други институции и субјекти за регулирање на податоците за стаж и плати на нивните вработени и
- во соработка со надлежното Министерство, учество во проектот за изнаоѓање на законско решение за обезбедување на остварување на право од ПИО во услови кога матичната евиденција не располага со соодветни податоци, ниту истите можат да се обезбедат на друг начин.

4.2.6. На уплатната сметка на Фондот - сметка за уплата и распределба на придонеси за ПИО, на крајот на 2019 година има нераспределени средства во износ од 141.855 илјади денари од вкупно 35.111 уплати, кои Фондот не може да ги користи за исплата на пензии, а осигурениците немаат можност да ги остварат правата од ПИО. Дел од овие средства во износ од 99.515 илјади денари, се однесуваат за 9.451 уплати во периодот до 31 декември 2008 година, пред воведувањето на системот за интегрирана наплата на придонеси.

При уплатите на придонесите на сметката на Фондот, континуирано се јавуваат голем број неконзистентни (неалоцирани и неидентификувани) износи на уплатен придонес, кои не се распоредуваат автоматски поради одредени несовпаѓања.
Со направените анализи на распределбата на придонесот го констатиравме следното:

- неалоцирани уплати најчесто настануваат при уплата на придонес за работа со скратено работно време и времено ангажирани лица, за кои Фондот нема добиено соодветни пријави/одјави за вработување и регистрација на обврзник;
- неидентификувани уплати настануваат како резултат на поднесени месечни пресметки за плата со неточни податоци или со променети матични односно даночни броеви или пак при делумно или погрешно (повеќе или помалку) уплатени средства од страна на обврзниците;
- за разрешување на дел од неидентификуваните уплати, Фондот континуирано носи решенија за поврат на средства за погрешно уплатените износи, изготвени од Одделението за наплата на придонес врз основа на поднесено барање, но наплатата е со мал ефект и
- во електронскиот систем редовно се генерира Извештај за неконзистентни уплати, кои поединечно треба да се решат и распределат по осигуреници од страна на вработените во подрачните единици на Фондот. Поради неможноста навремено да се обезбедат потребните податоци за разрешување, дел од неконзистентните уплати кои се останати нераспределени потекнуваат уште од почетокот на воведување електронската наплата на придонесите, т.е. од 2006 година.

Утврдената состојба влијае на можноста за користење на уплатените средства и за остварување на права од ПИО на поедини осигуреници.

Со донесувањето на измените за Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување кон крајот на 2018 година, предвиден е рок од три месеци во кој Фондот има обврска да обезбеди соодветни податоци и да изврши распределување на осигурениците и пренесување на придонесите на членовите во вториот пензиски столб, како и плаќање надоместок за ненавремено пренесување на придонесите. Постапувајќи по овој закон, вработените во новоформираната организациона единица[31] надлежна за работи поврзани со вториот пензиски столб, преземале обемни активности за распределба на нераспределените осигуреници во вториот столб, а воедно и за разрешување на неконзистентните уплати. Како резултат на тоа износот на овие уплати на крајот на 2019 година е неколкукратно намален во однос на состојбата во претходните години[32].

Препорака

Раководното лице на Фондот во соработка со останатите институции да преземе активности за обезбедување на потребните информации и разрешување на состојбите со неалоцираните и нераспределените средства по основ на уплатен придонес за ПИО.

4.2.7. Техничката обработка и организација на податоците и информациите за осигурениците, корисниците на правата и обврзниците за уплата на придонесот кои се користат за остварување на правата од ПИО се спроведува преку информацискиот систем на Фондот. Во истиот, функционираат повеќе одделни или меѓусебно поврзани апликации и модули кои се користат од речиси сите вработени во централата и подрачните единици. Во исто време, дел од апликациите се поврзани и со информациски системи на други институции заради размена на податоци за: пријави и одјави за осигурување, обврзници за плаќање придонес, плати и придонеси за осигурениците, исплата на пензиите на трансакциски сметки, трансфери до приватните пензиски друштва и други.

Со извршената ревизија во делот на воспоставениот информациски систем и пропишаната организациона структура на Фондот, го констатиравме следното:

- Секторот за ИТ, во последните години се соочува со перманентен одлив на вработени, како поради заминување во пензија така и поради трансфер кај

[31] Согласно Правилник за систематизација на работните места на Фондот од ноември 2019 година формирано е Одделение за спроведување на надлежностите од вториот пензиски столб со предвидени 9 работни места

[32] Заклучно со 31.12.2018 година неконзистентните уплати на придонес изнесувале 624.122 илјади денари

друг работодавач. Од вкупно предвидените 51, пополнети се 25 работни места, а во 2019 година било планирано вработување на само едно лице и истото не е реализирано. Како причина за ваквите состојби се наведува висината на предвидените плати за вработените во Фондот, која неповолно влијае на заинтересираноста на стручните кадри од овој профил за подолготрајно ангажирање во ИТ секторот;

- поради недоволниот број стручни ИТ кадри, повеќето активности во секторот се насочени кон обезбедување поддршка на постојните процеси, претходно дизајнирани, а развојната компонента не е доволно застапена, иако Фондот го поседува изворниот код за информацискиот систем. Имено од вкупно 25 вработени во ИТ секторот, 19 вработени се во одделенијата за ИТ инфраструктура и поддршка и за апликативен софтвер, а само 4 во одделението за развој;
- не е обезбедено целосно поврзување и интегрирано преземање на податоците од различните апликации за наплата на придонес, исплата на пензии и трансфери со апликацијата за финансиско работење, заради нивно автоматско евидентирање и соодветно прикажување во деловните книги на Фондот и
- и покрај значајноста на базата на податоци во информацискиот систем и сложеноста на процесите кои се одвиваат во Фондот, не се донесени ИТ стратегии за развој на информацискиот систем, заштита на податоците и функционирање на системот по евентуални катастрофи согласно стандардите за информациска безбедност.

Наведените состојби не се во согласност со Законот за ПИО и стандардите за информациска безбедност и влијаат врз навременото извршување на активностите во ИТ секторот и непреченото функционирање на информацискиот систем.

Според информациите од ИТ секторот, во текот на 2019 и 2020 година преземени се активности за надградба на информацискиот систем на Фондот. Набавени се уреди за заштита на системот, сеф за магнетни ленти за секојдневен спас на базата на податоци, нова серверска опрема со инсталација и миграција на базите на податоци, како и нова Oracle работна база. Исто така, за замена на старата и дотраена опрема, набавени се компјутери, монитори, принтери и скенери.

Препорака

Одговорните лица за раководење на Фондот да преземат активности за:

- обезбедување на потребните кадровски капацитети во Секторот за ИТ во соработка со надлежното министерство;
- целосно интегрирање на системите и соодветно автоматизирано евидентирање и прикажување на настаните во деловните книги на Фондот и

– изготвување на стратегии за развој, заштита и безбедност на информацискиот систем.

4.2.8. Согласно Законот за ПИО за остварување на правата врз основа на инвалидност и неспособност за работа, како основ за стекнување на право на инвалидска, односно семејна пензија, како и надоместок за телесно оштетување, фактичката состојба се утврдува врз основа на Наод, оцена и мислење на Комисија за оцена на работната способност, која се формира во рамките на Фондот.
Кога е донесен позитивен наод, предметот се доставува до Комисијата за ревизија при МТСП која врши ревизија на сите позитивни наоди и по случаен избор на наодите со кои не е утврдена инвалидност, односно неспособност за работа. Комисијата во Фондот е должна да донесе нов Наод, оцена и мислење доколку претходно даденото мислење е променето од страна на Комисијата за ревизија.

Од извршениот увид во презентираната документација и годишниот извештај за работата на Комисијата за оцена на работната способност за 2019 година, како и интерните акти со кои се уредува постапката за утврдување на инвалидност и неспособност за работа, ревизијата ги утврди следните состојби:

– Комисијата за оцена на работната способност во известувачкиот период функционира со четири лекари специјалисти, распоредени во два состави од по два члена и еден раководител, наспроти систематизираните 15 работни места за лекари специјалисти. Бројот на лекари во Комисијата, од година во година се намалува[33], по основ на заминување во пензија и прекин на работен однос, а поради висината на платите не постои интерес за вработување на нови лекари специјалисти, со што значително е отежнато и е доведено во прашање нејзиното натамошно функционирање. Ваквата состојба влијае на ненавременото решавање на барањата и на остварувањето на права од ПИО;
– поради непополнетост на работните места[34], работните задачи на комплетант и аналитичар ги извршува раководителот на Комисијата, кој исто така учествува и како член во составот на Комисијата, што упатува на недоволна поделба на одговорностите и надлежностите;
– освен надлежностите утврдени со Законот за ПИО за утврдување на инвалидност и неспособност за работа, Комисијата за оцена на работната способност во Фондот постапува и по доставени барања согласно член 2 од Законот за вработување на инвалидни лица и член 178 од Законот за работни односи . По наведените барања, во известувачкиот период се изработени 726 наоди или 21% од вкупно решените предмети, што влијае на дополнителни

[33] Во 2021 година Комисијата функционира со два лекари специјалисти, од кои еден е раководител
[34] Лекар специјалист за утврдување на комплетност и уредност на документацијата и лекар аналитичар

активности на Комисијата и расходи од буџетот на Фондот за кои не е предвидена наплата на соодветен надоместок;

- во периодот до конституирање на Комисијата за задолжителен контролен преглед во ЈЗУ Институт за медицина на трудот, на почетокот на 2019 година предметите биле решавани во рамки на Комисијата за оцена на работна способност во Фондот и во овој период комплетирани се предметите и поканети се 33 лица на преглед. Согласно член 130 од Законот за ПИО со Решение[35] од министерот за труд и социјална политика, определена е друга установа за вршење задолжителен контролен преглед, со што е надмината повеќегодишната состојба овој преглед да го вршат лекарите од Комисијата во Фондот и
- не е воспоставена електронска поврзаност на архивата на Комисијата за оцена на работната способност во Фондот со Комисијата за ревизија во МТСП, односно не е обезбедено интегрирање во електронскиот систем на Фондот и покрај тоа што е обезбедена целокупната техничка поддршка од страна на Фондот. Поради тоа, предметите и понатаму циркулираат во хартиена форма со оригинална документација, што создава ризик од губење или оштетување на истата. Ваквата состојба во континуитет е истакнувана од страна на ревизијата, но истата не е надмината и влијае на запазување на предвидениот рок[36] за вршење ревизија и утврдување постоење на инвалидност или неспособност за работа, а со тоа и остварување права од ПИО[37].

Утврдените состојби не се во согласност со Законот за ПИО и актите за систематизација на работните места во Фондот и упатуваат на недоволна екипираност на Комисијата за оцена на работната способност со лекари специјалисти во однос на доделените надлежности. Истите влијаат на квалитетно и навремено извршување на работните задачи, како и на запазување на законски пропишаните рокови за донесување на Наод, оцена и мислење врз основа на што се остваруваат права од ПИО.

Во тек на ревизијата, од страна на МТСП објавен е Оглас[38] за избор на компанија за спроведување на меѓународен проект во чии рамки треба да се подготват документи за воспоставување Централно координативно тело (единица) за утврдување инвалидност (CDCCU), со чие формирање се очекува надминување на состојбите во постапките за утврдување инвалидност и давање оцена за работната способност на осигурениците.

---

[35] Решение бр. 09-12443/1 со важност од 15.01.2019 година
[36] Член 131 од Законот за ПИО
[37] Член 132 од Законот за ПИО
[38] Проект за администрирање на социјалното осигурување (СИАП) реф.бр. МК/SIAP #2.1.1

Препорака

Одговорните лица за раководење на Фондот во соработка со надлежното Министерство да преземат активности за:

- добивање на согласност и пополнување на предвидените работни места во Комисијата за оцена на работната способност;
- изнаоѓање решение за плаќање соодветен надоместок на Фондот за дадениот наод, оцена и мислење по барања по основ на Законот за работни односи и Законот за вработување на инвалидни лица;
- координирање со Комисијата за ревизија за воспоставување електронска поврзаност на двете комисии односно интегрирање со електронскиот систем на Фондот и
- активно учество на Фондот преку свои претставници во проектот за воспоставување централно координативно тело за утврдување инвалидност.

4.2.9. Согласно Законот за ПИО, почнувајќи од 2004 година, во услови кога е утврдено постоење на општа или професионална неспособност за работа со право на пензија, предвидена е обврска корисникот на инвалидска или семејна пензија по основ на инвалидност да се јави на задолжителен контролен преглед. Со овој контролен преглед се потврдува или не се потврдува утврдената инвалидност врз основа на која е остварено правото, а доколку корисникот не се јави на преглед, правото престанува. Исто така, со контролниот преглед може да се смени степенот на способност за работа.

До донесување на решение по задолжителен контролен преглед, кој се врши во рок од една а најдоцна до две години, на корисникот му се исплаќа времена пензија.

Со Законот за ПИО[39] е обезбедена двостепеност во решавања на правата од ПИО во управна постапка, а согласно Законот за општа управна постапка против решението се изјавува жалба. Во исто време уредено е дека „жалбата не го одлага извршувањето на решението освен ако со жалбата се напаѓа оцената за утврдувањето на инвалидноста“. Од тоа произлегува дека решенијата со кои се остварува право од ПИО по основ на инвалидност, не се конечни со поднесувањето на жалбата.

Со воведувањето на задолжителен контролен преглед со кој може да се смени правото и исплатата на времена инвалидска пензија, оваа законска одредба предизвикала потешкотии во практичната имплементација. Имено, сè до конечност на решението на корисникот му се врши исплата на пензија. Во случај кога со конечност на решението ќе се потврди дека кај лицето не постои инвалидност, се изготвуваат пресметки на штети настанати поради неосновани исплати.

[39] Член 134 став 2 од Законот за ПИО

Согласно податоците од Фондот, во 2018 година за 5 предмети пресметани се штети во вкупен износ од 3.077 илјади денари, а за 2019 година за 14 предмети пресметана е штета во износ од 4.753 илјади денари, што упатува на значајни материјални штети и неоснован одлив на средства од буџетот на Фондот.
Од друга страна, со законските решенија не е уредено мирување на работен однос во услови кога е доделена времена инвалидска пензија, поради што осигурениците на кои им се укинува времената пензија, остануваат незаштитени во делот на правата и обврските од работен однос.
Ваквите околности значајно ја отежнуваат наплатата на побарувањата по овој основ, особено поради недоволните механизми за присилна наплата со кои располага Фондот и несоодветни законски решенија за обезбедување на исплатените времени пензии.

За надминување на овие состојби, Фондот во повеќе наврати поднел иницијативи за измени во Законот за ПИО во насока на укинување на одредбата од Законот за ПИО[40], со која е уредено исплаќање на времена инвалидска, односно семејна пензија до донесување на решение по извршен задолжителен контролен преглед. Последната предлог измена на Законот за ПИО до надлежното министерство е доставена во ноември 2017 година, но до денот на ревизијата измените не се направени.

Препорака
Органите на управување и раководење на Фондот во соработка со надлежното министерство да преземат активности за измена на законските одредби за уредување на правото на времена пензија.

Одговорното лице за раководење на Фондот да преземе активности за интензивирање на наплатата на штети по основ на времени пензии.

4.3. Финансиски извештаи

4.3.1. На позицијата Капитални (материјални) средства евидентирани се вкупно 37 градежни објекти (4 во Скопје, 29 во кои се сместени филијалите и деловниците на Фондот и 4 одморалишта) со вкупна сегашна вредност од 614.361 илјади денари (набавна вредност 781.184 илјада денари). Објектите се евидентирани согласно добиените податоци од делбените биланси и склучените договори помеѓу Фондот на ПИО и Фондот за здравствено осигурување во периодот од 1991 до 1994 година со набавна, отпишана и сегашна вредност утврдена во тој период. Истовремено, на

[40] Член 130 став 6 од Закон за ПИО

оваа позиција е евидентирана опрема со вкупна сегашна вредност од 39.899 иљjади денари (набавна вредност 546.774 иљада денари).

Со извршениот увид во деловните книги и доставената документација за евидентирање на материјалните средства, ги утврдивме следните состојби:

- во сметководствената евиденција евидентирани се 13 градежни објекти без соодветна поткрепувачка документација за утврден правен статус на објектите. Имено, за 11 градежни објекти (8 филијали и деловници и 3 одморалишта) не е утврдено право на сопственост, за истите се изработени геодетски елаборати и поднесени се барања до Министерство за транспорт и врски за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти. Постапката за нивна легализација е во тек. За два градежни објекти на филијали, не е извршена физичка делба/етажен премер и упис во катастарот за недвижности на објектите помеѓу Фондот на ПИО и Фондот за здравствено осигурување и
- во текот на 2019 година од страна на овластен проценител извршена е проценка на 41 градежни објекти со кој стопанисува Фондот (31 објекти и 10 пензионерски домови), но, сè уште не е извршено усогласување на сметководствената евиденција со добиените пазарни вредности на објектите.

Наведеното не е во согласност со член 12 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, според кој внесувањето на податоците во деловните книги се заснова на веродостојни, вистинити и уредни сметководствени документи, како и член 142 од Законот за катастар на недвижности според кој, запишувањето на правото на сопственост и другите стварни права на недвижности во катастарот е задолжително.

Евидентираните објекти за кои не постои веродостоен документ, нерасчистени имотно правни односи, како и неизвршеното излагање на објектите и упис во катастар на недвижности, имаат за ефект нереално и необјективно прикажување на материјалните средства во Билансот на состојба.

Препорака

Раководното лице на Фондот да ги задолжи раководните лица на Одделението за плаќање и на Одделението за стопанисување со имотот да преземат активности за:

- расчистување на имотно правните односи и обезбедување на веродостојни документи за евидентирање на објектите и
- усогласување на сметководствената евиденција со пазарната вредност на градежните објекти согласно податоците од извршената проценка.

4.3.2. По основ на завршени стечајни постапки, Фондот како доверител врз основа на пријавено побарување на име неплатени придонеси за ПИО, се стекнал со право да преземе односно да потпише записник за преземање на движен и недвижен имот од стечајниот должник. Од страна на одговорните лица од Одделението за стопанисување со имотот на Фондот во месец јануари 2019 година до Одделението за сметководство и плаќање е доставен табеларен преглед на стекнатиот имот по овој основ и тоа:

- недвижен имот (објекти за производство, апартмани, продавници и деловни објекти и други објекти) во вкупен износ од 82.807 илјади денари и
- движен имот (машини за шиење, резервни делови, разна опрема) преземен во 2016 и 2017 година по основ на Записници за примопредавање во вкупен износ од 37.035 илјади денари. Дел од опремата е преземена и е во владение на Фондот, а дел не, поради тоа што на Фондот му припаѓа идеален дел од опремата.

Со увид во деловните книги, ревизијата констатира дека не е воспоставена сметководствена евиденција на горенаведените капитални средства (градежни објекти и опрема).
Од друга страна, Фондот се соочува со проблеми за располагање со имотот стекнат од стечајни постапки и распределба на истиот по осигуреници на име платени придонеси за ПИО.

Утврдената состојба не е во согласност со одредбите на член 2 и 4 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и член 6 и 12 од Правилникот за сметководство за буџетите и буџетските корисници, што влијае врз реалноста и објективноста на искажаните податоци за постојаните средства и изворите на капитални средства во Билансот на состојба. Во исто време влијае и на можноста за потврдување на стажот на осигурениците кои биле вработени кај обврзниците со завршени стечајни постапки.

Ревизијата истакнува дека во текот на 2018 година, Фондот има преземено активности за продажба на дел од недвижниот имот добиен од распределбата на стечајната маса по основ на неплатени придонеси од стечајниот должник, преку доставено барање до Владата на РСМ за донесување Одлука за продажба на деловен простор во сопственост на Фондот. Постапката е запрена во текот на месец јануари 2019 година, поради добиено мислење од МТСП, согласно кое се предлага да се почека работната група[41] да изготви табеларен преглед од целокупниот движен и недвижен имот добиен со распределба на имотот по затварање на стечајните постапки и да предложи решенија за постапување со

[41] Со Решение бр.02-2422/1 од 21.05.2018 година на директорот на Фондот е формирана работна група со претставници од Фондот на ПИО, Фондот за здравствено осигурување, Министерството за финансии, Агенцијата за вработување и Управата за јавни приходи

добиениот имот. Иако работната група ги доставила бараните прегледи, од страна на Владата не е донесена одлука за постапување.

Исто така, во текот на месец јануари 2019 година, Владата на РСМ има донесено Одлука за давање согласност, со подавка преку нотар да се понуди дел од деловен простор сопственост на Фондот добиен од стечајна постапка на другите сопственици на деловен простор, а постапката за склучување на купопродажен договор сè уште не е завршена.

Препорака
Одговорните лица за раководење во Фондот да преземат активности за:
- сметководствено евидентирање на постојните средства добиени по основ на затворени стечајни постапки и
- интензивирање на активностите за продажба на стекнатиот имот и утврдување критериуми за распределба на средствата по осигуреници.

4.3.3. Со извршениот увид во деловните книги кои се однесуваат на побарувањата од граѓани по основ на надомест на штети за извршени претплати на пензии, ревизијата ги констатира следните состојби:

– по основ на штети за претплати на пензии, искажани се побарувања од граѓани во вкупен износ од 236.701 илјади денари, од кои како сомнителни и спорни побарувања во износ од 162.933 илјади денари. На оваа позиција се искажуваат побарувањата за штети од граѓани по основ на исплатени пензии на починати корисници, времени пензии, семејни пензии или друг вид на неосновани исплати на пензии. Во текот на 2019 година, од страна на одделението за исплата на пензиски примања креирани се 205 предмети за надомест на штети од корисници по основ на повеќе или неосновано исплатени пензии, во вкупен износ од 21.743 илјади денари. Должниците извршиле уплата во износ од 3.345 илјади денари, што претставува 14% од вкупно пресметаните. По новоподнесени 54 тужби за наплата на штети во 2019 година, евидентирани се спорни побарувања во вкупен износ од 10.227 илјади денари и
– искажани се побарувања по основ претплата на пензии во износ од 6.907 илјади денари, кои произлегуваат од 2012 година и се однесуваат на дозначени пензии до банките, за кои не е извршен поврат на средствата од трансакциските сметки на починати корисници. Фондот доставил писмени барања до банките во 2012 и 2013 година за поврат на средствата, но поради нивно непостапување, податоците ги доставил и до Управата за финансиска полиција. До денот на ревизијата, Фондот нема информации за преземени активности од страна на Управата.

Утврдените состојби не се во согласност со Законот за ПИО, а континуираното креирање на предмети за штети од граѓани и нискиот процент на наплата на овие

побарувања упатува на неизвесност за наплата на истите во наредниот период, со што е овозможена имотна корист на поединци за извршени неосновани исплати на пензии.

Препорака
Одговорните лица на Фондот да преземат активности и контролни мерки за:
- навремено откривање и постапување по утврдени неосновано исплатени пензии и
- континуирано преземање на сите потребни правни дејства за наплата на побарувањата по штети.

4.3.4. При увидот во пописниот материјал, извештаите за извршениот попис на имотот на Фондот со состојба на 2019 година и донесените акти по истиот, констатирани се состојби, кои не се во согласност со Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и тоа:
- во Одлуката за усвојување на Извештајот од извршениот попис, пописната комисија констатира дека се доставени 48 ИОС[42] обрасци за потврдување на салдата на побарувањата од закупнини во износ од 13.059 илјади денари и 166 ИОС обрасци за потврдување на салдата на обврските кон добавувачите во износ од 6.926 илјади, од кои се добиени само два одговори. Исто така, од изготвените 10 конфирмации за потврдување на побарувањата и 21 конфирмација за потврдување на обврските од страна на ревизијата, до денот на ревизијата не е добиен ниту еден одговор и
- дел од Одлуката од Управниот одбор на Фондот донесена по усвојување на Извештајот од извршениот попис, која се однесува на постапување со побарувањата по основ на неплатени придонеси, не е соодветно спроведена во деловните книги, и тоа за: отпис на побарувања од 2.013 ликвидирани обврзници во износ од 773.801 илјади денари, отпис на побарувања од 44 починати договорни осигуреници во износ од 10.974 илјади денари и пренос на спорни и сомнителни побарувања од 8 обврзници во стечај во износ од 5.985 илјади денари. Како резултат на тоа, дел од побарувањата во деловните книги искажани во поголем износ за 790.760 илјади денари, а за дел се искажани негативни салда, поради што нереално ја прикажуваат состојбата на побарувањата на Фондот;

Врз основа на наведеното, не се обезбедени услови за усогласување на сметководствената со фактичката состојба утврдена со пописот, што влијае врз реалното и објективното прикажување на средствата и обврските во финансиските извештаи.

[42] Извод на отворени ставки

Препорака

Одговорните лица за управување и раководење на Фондот да преземат активности за квалитетно извршување на пописот и задолжување на одговорните лица за соодветно спроведување на одлуките на Управниот одбор во деловните книги на Фондот.

4.3.5. На позицијата Вонбилансна евиденција со состојба 31.12.2019 година е прикажано салдо во вкупен износ од 575.106 илјади денари и се однесува на вредноста на градежните објекти - Пензионерски домови (домови) и Клубови за дневен престој (клубови), земјиште и опрема, кои согласно член 185 од Законот за ПИО се дадени на управување на Фондот. Со извршениот увид во сметководствената и материјалната евиденција и доставените имотни листови ревизијата ги утврди следните состојби:

- прикажаната состојба на оваа позиција во Билансот на состојба не е усогласена со состојбата во деловните книги, поради тоа што салдата на сметките од вонбилансната евиденција во деловните книги на крајот на годината се затвараат и не се прикажува салдо;
- Фондот стопанисува со 14 домови и 9 клубови, при што за 12 домови и 9 клубови располага со имотни листови со запишано право на сопственост или право на користење. За истите, Фондот презема активности за нивно инвестиционо одржување кои се предвидени со Годишната програма за реконструкција и адаптација на деловните објекти, со што зголемувањето на нивната вредност се евидентира во вонбилансната евиденција. Исто така, за овие градежни објекти се пресметува и евидентира амортизација и ревалоризација;

  Во вонбилансната евиденција се евидентирани градежните објекти на 10 домови и 6 клубови, од кои за два објекти не е обезбеден имотен лист, додека еден објект[43] е предаден на владение на друг субјект согласно вонсудска спогодба од 2015 година. За градежните објекти на 5 домови и 3 клубови не се води евиденција ниту во билансот на состојба, ниту вонбилансно и
- евидентирано е земјиште со вкупна набавна вредност од 243.904 илјади денари, која се однесува на градежно земјиште на домовите и клубовите во износ од 138.882 илјади денари и градежно земјиште на филијалите, деловниците и одморалиштата на Фондот во износ од 105.022 илјади денари. За евидентираното земјиште не е воспоставена материјална евиденција, додека во Извештајот од извршениот попис се дадени податоци за евидентираното земјиште по локации/општини, површина и поединечна вредност. Фондот располага со имотни листови согласно кои за некои е запишано право на сопственост или трајно користење, додека некои се сопственост на РСМ. Од Одделението за стопанисување со имот презентиран е преглед на извршени проценки во текот на 2018 година од овластен

[43] Пензионерски дом во Пробиштип

проценител, на земјиште во 52 катастарски парцели каде се лоцирани градежните објекти на Фондот. Проценетите вредности не се воведени во сметководствената евиденција на Фондот, поради тоа што сѐ уште не е утврден точниот износ на делот кој му припаѓа на Фондот согласно утврденото право во имотните листови.

Утврдените состојби не се во согласност со Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и имаат влијание врз реалноста и објективноста на прикажаните информации во Билансот на состојба.

Препорака

Одговорните лица од Одделението за плаќање во соработка со одговорните лица од Одделението за стопанисување со имотот на Фондот да преземаат активности за:

- расчистување на имотно правните односи и обезбедување на веродостојни документи за евидентираните средства во вонбилансната евиденција;
- салдата на сметките од вонбилансната евиденција во деловните книги да не се затвораат на крајот на годината и истите да се пренесуваат како почетна состојба во следната година;
- градежните објекти евидентирани во вонбилансната евиденција за кои Фондот располага со имотен лист со право на сопственост или право на користење да се евидентираат во Билансот на состојба. Да се воспостави сметководствена и материјална евиденција за неевидентираните градежни објекти, а вредноста на градежниот објект предаден на владение на друг субјект да се избрише од евиденција и
- воспоставување сметководствена и материјална евиденција за земјиштето кое е во сопственост или е пренесено право на користење на Фондот, врз основа на добиените пазарни вредности од извршената проценка, додека евиденцијата за земјиштето во сопственост на РСМ да се води вонбилансно до расчистување на имотно правните односи.

4.4. Користење на средствата согласно законските прописи

4.4.1. Во 2019 година Фондот има спроведено постапки и склучено договори за набавка за услуги за дигитализација на микрофилмска документација[44], и за набавка на информатичка опрема - микрофилмски скенер[45]. Со увидот во документацијата од спроведените постапки за доделување договори за јавна набавка, ревизијата го утврди следново:

[44] Договор бр. 20-0620/9 од 05.08.2019 година
[45] Договор бр. 20–05927/9 од 18.09.2019 година

- во фазата на планирање на постапките за јавна набавка на опрема – микрофилмски скенер и набавка на услуга за дигитализација на микрофилмска документација, Фондот не извршил анализа и не утврдил приоритет за отпочнување на постапките, со цел постапување согласно даденото укажување од Државниот архив на РМ во мај 2018 година[46]. Имено, во Планот за јавни набавки за 2019 година не е планирано прво да се спроведе набавката на скенер со кој ќе се изврши првата фаза од процесот на дигитализација (скенирање), а дополнително, доколку Фондот не може да обезбеди доволно ресурси за втората фаза, односно индексирањето, да спроведе постапка за јавна набавка за ангажирање на економски оператор кој би го извршил истото;
- склучен е договор за набавка на услуга за дигитализација на микрофилмска документација во износ од 18.290 илјади денари. При тоа, со тендерската документација во условите за докажување на техничката и професионална способност е предвидено, економскиот оператор да ги исполнува барањата согласно законските и подзаконските акти за архивско работење, но, не и тоа да при вршењето на услугата надвор од просториите на Фондот, микрофилмските ленти бидат под постојан надзор и увид од страна на овластено лице на Фондот. За наведеното се укажува и во доставеното мислење од Државниот архив на РМ кое е во насока за соодветно постапување согласно Законот за архивски материјал при спроведување на постапка за јавна набавка на услуга за "конверзија на документација од микрофилмски ролни во дигитални слики (фајлови)". Имено, согласно член 17 и 19 од наведениот закон, јавниот архивски и документарен материјал е неотуѓив, а приватни правни и физички лица не смеат да собираат, стекнуваат, чуваат и поседуваат јавен архивски и документарен материјал.

Утврдените состојби не се во согласност со член 4, член 75 став 1 и член 117 став 3 од Законот за јавните набавки[47] што упатува на несоодветно планирање на јавната набавка и применување на материјалните прописи со кои се уредува предметот на набавка и влијае на ефикасното користење на јавните средства при спроведување на јавните набавки.

Препорака

Органите на управување и раководење на Фондот да преземат активности за преиспитување на реалната потреба и начинот на кој во наредниот период ќе го планираат и спроведат преостанатиот дел од процесот на дигитализација.

[46] Мислење број 20-922/5 од 03.05.2018 година
[47] Службен Весник на РМ број 24/19

4.4.2. По спроведена постапка за набавка на услуги за одржување и доградување на софтверот за решавање и исплата за потребите на Фондот за период од 12 месеци, во јануари 2019 година склучен е договор во вкупна вредност од 1.888 илјади денари. Со договорот уредена е вкупната вредност на услугата за одржување за период од 12 месеци, која ќе се плаќа на еднакви месечни рати, без разлика колку интервенции ќе има во тековниот месец.

Во техничката спецификација, предвидени се видови на барања за интервенции со време на одзив за нивно завршување, без притоа да се специфицира нивната вредност.

Од увидот во извештаите кои се приложени кон месечните фактури, ревизијата утврди дека не се води евиденција за потрошените работни часови од страна на економскиот оператор за соодветното барање за интервенција, туку само се евидентирани барањата и нивниот статус на завршување. Поради тоа, Фондот не може да утврди колку вистински часови месечно се потрошени од страна на економскиот оператор при одржувањето на софтверот, ниту да даде ориентационен број на потребни часови за одреден тип на интервенција, за да можат и во иднина да го планира потребниот буџет за надградби.

Отсуството на соодветно следење и анализа на бројот на потрошени работни часови за соодветната услуга, влијае на рационалното и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавна набавка, предвидено со член 2 од Законот за јавни набавки[48].

Во објавениот оглас за спроведување на постапка за јавна набавка на услуги за одржување и доградување на софтверот за решавање и исплата за потребите на Фондот од јануари 2021 година, во тендерската документација предвидено е услугата да се состои од три видови активности, оперативни активности, техничка поддршка и развивање на модификации или надградби. При тоа, се предвидува понудата да се состои од фиксен месечен паушал за превентивно одржување и цена по час за работа на програмери.

Со вака спроведена набавка на услуга за одржување и доградување на софтверот на Фондот во 2021 година, утврдената состојба е надмината, поради што ревизијата не дава препорака.

Основ за изразување на мислење

Вкупниот ефект од утврдените состојби во точките 4.2., 4.3. и 4.4., кои претставуваат основ за изразување мислење е:

[48] Службен весник на РМ број 136/07....83/18

- нецелосна координираност и усогласеност во работењето на ниво на Фондот во делот на остварување на правата од ПИО;
- ангажирани надворешни лица поради недостиг на потребните кадровски капацитети за непречено функционирање и вршење на дејноста на Фондот;
- нераспределени средства на сметка за наплата на придонес за ПИО кои не може да се користат, а осигурениците немаат можност да ги остварат правата од ПИО;
- континуирано креирање на предмети за штети од граѓани, забавени активности за поврат на повеќе исплатените пензии и низок процент на наплата на истите;
- евидентирани објекти без веродостоен документ и несоодветно евидентирани објекти и земјиште на пензионерските домови и клубови во деловните книги;
- нецелосно извршено усогласување на фактичката со сметководствената состојба по спроведениот попис и несоодветно евидентирање на донесените одлуки за отпис во деловните книги и
- несоодветно планирање на постапките за јавна набавка на микрофилмски скенер и услуга за дигитализација на микрифилмски ленти.

5. Ревизорско мислење

Мислење за финансиски извештаи

Според наше мислење, со исклучок на ефектот на прашањата изнесени во точката 4.3., финансиските извештаи ги прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија, на ден 31 декември 2019 година како и резултатите на финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со применливата рамка за финансиско известување.

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, со исклучок на ефектот на прашањата изнесени во точките 4.2., 4.3. и 4.4., активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија, во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

6. Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет

6.1. Фондот е основач на Друштво за угостителство, одмор и рекреација на пензионери Борец во Битола со учество од 99,91% во основниот влог во износ од 80.752 илјади денари. Во периодот од 2010 до 2018 година Фондот исплатил позајмица на друштвото во износ од 19.850 илјади денари и заклучно со денот на ревизијата истата не е вратена.

Во минатото Фондот преземал активности за продажба на целиот објект и капацитети на хотел Борец, при што продаден е само деловниот простор, но не и сместувачкиот и комерцијалниот дел. Во насока на укажување за тешката финансиска состојба во која се наоѓа друштвото, Фондот во континуитет доставува информации до Владата на РСМ и МТСП. Согласно последната Информација доставена до Управниот одбор на Фондот, друштвото работи со загуба и е со блокирана сметка поради неплатена електрична енергија, како резултат на големиот капацитет, а мал број на згрижени пензионери поради лошите услови за сместување.
Поради наведените состојби, друштвото не е во можност да ја сервисира својата обврска спрема Фондот, што влијае врз наплатата на наведеното побарување. Во исто време, доведен е во прашање и опстанокот на друштвото, а со тоа и основачкиот влог на Фондот.

Со намера да изнајде решение, Фондот во текот на 2020 година до надлежното Министерство доставил Информација за состојбата во која се наоѓа друштвото, по што е добиено мислење дека е потребно стручната служба на Фондот да изготви подетална информација со финансиски и други информации од работењето, како основа за добивање согласност од Владата на РСМ за изработка на физибилити студија, која пак треба да даде одговор кое е најисплатливото решение за друштвото. При тоа Министерството ги посочува можните решенија наведени во Извештајот од спроведената Анализа[49] од 2018 година, објектот да биде продаден или да се основа јавно приватно партнерство со друго претпријатие кое врши сродна дејност, или трошоците за реновирање да бидат на товар на Министерството/Фондот и истите да продолжат да управуваат со друштвото. Сите овие решенија, можат да обезбедат услови друштвото да продолжи да ја врши својата дејност и да служи на потребите на пензионерите и старите лица.

Потребно е да се истакне дека по однос на констатираните состојби, Овластениот државен ревизор во континуитет известува во конечните извештаи за

[49] Анализа на функционирањето на домовите и становите за живеење на пензионери во Република Македонија, јуни 2018 – изработена во рамки на проект финансиран од Светска банка

извршените ревизии на Фондот, но и понатаму управувањето и користењето на сместувачкиот и комерцијалниот дел од објектот на хотел Борец во Битола останува неизвесно.

Ревизијата препорачува Фондот во соработка со надлежното министерство да ги интензивираат активностите и достават информација до Владата на РСМ, со цел изнаоѓање трајно решение за статусот на друштвото.

6.2. Обрнуваме внимание дека Фондот има отпочнати судски спорови чие решавање зависи од идни настани кои можат да влијаат врз финансиските извештаи.

Според информациите добиени од Одделението за правни работи состојбата е следна:

- во 2019 година евидентирани се вкупно 217 предмети во кои Фондот е тужител, при што побарувањата по основ на штети изнесуваат 22.647 илјади денари, од кои завршени се 106 премети и наплатени се вкупно 6.293 илјади денари. Најголем дел од овие тужбени барања се однесуваат на побарувања од физички лица по основ на неоснована исплата на пензиски примања, од кои дел се прекинати поради наплатен долг, за дел се донесени пресуди во корист на Фондот, за дел се доставени налози за извршување, а за дел постапката е сеуште во тек и
- против Фондот во 2019 година пред надлежните судови поведени се 10 постапки од страна на доверителите, во кои Фондот е тужена страна, по разни основи за побарувања во вкупен износ од 16.550 илјади денари. Најголем дел од овие тужбени барања се однесуваат на побарувања за надомест на штета по основ на задоцнета или неисплатена пензија, погрешно утврден стаж и друго.

6.3. Со ревизијата на плаќањата од сметката на Фондот, констатиравме дека одреден број на извршители имаат извршувано налози за извршување, во кои како должници се јавуваат корисници на пензија, а при тоа паричните средства директно се повлекувани од сметката на Фондот. Во деловните книги по овој основ во 2019 година евидентирани се исплати кон извршители во износ од 5.882 илјади денари, а во претходната 2018 година 13.174 илјади денари.

Ваквиот начин на постапување од страна на извршителите во 2018 година е констатиран од Фондот, за што е доставено барање до Комората на извршители, извршителите да престанат со таквата пракса, посочувајќи дека истата е спротивна на законските прописи. При тоа, по направена анализа, Фондот констатира дека одредени извршители, откако биле известени од стручната служба на Фондот, дека не се во состојба да го реализираат налогот за извршување од повеќе причини (починат корисник на пензија, корисник со

најнизок износ на пензија, корисник за кој веќе се задржува 1/3 од пензијата по друг налог за извршување) пристапиле кон извршување директно од сметката на Фондот. Исто така, Фондот во барањето истакнува дека не е работодавач на корисниците на пензија и во таа смисла не е должник по доставени налози за извршување, а надлежност за постапување има единствено по член 117 од Законот за извршување, каде се уредени ограничувањата за извршување.

Ваквата состојба го доведува Фондот во незавидна состојба, особено што поради дел од наведените причини, воопшто нема можност да ги поврати тие средства од корисникот.

Износот на повлечени средства директно од сметката на Фондот од страна на извршителите во 2019 година значително е намален, а според добиените информации од Фондот намалувањето е уште поизразено во 2020 година, кога се наплатени 1.342 илјади денари. Сепак, во отсуство на процедура за постапување со доставените извршни решенија за корисниците и за следење и евидентирање на повлечените парични средства од страна на извршителите од сметката на Фондот, постои ризик од ненавремено постапување за запирање на задршките од пензиите, како и за непреземање активности за поврат на средствата повлечени од извршителите.

Во тек на ревизијата се преземаат активности за склучување меморандум за соработка помеѓу Фондот и Комората на извршители.

Дополнително потребно е Фондот да се обрати до Министерството за финансии со барање да се изнајде решение во однос на приемот и реализација на извршните решенија од трезорската сметка на Фондот, а кои се однесуваат на корисниците на пензија.

Исто така потребно е донесување и воспоставување процедура за постапување со доставени налози за извршување, како и задолжување на одговорните вработени да ја утврдат моменталната состојба со реализирани извршни решенија од сметката на Фондот и преземат активности за наплата на средствата.

6.4. Во Извештајот од спроведениот попис на имотот на Фондот , комисијата за попис утврдила расходувани и дотраени средства (опрема) акумулирани од повеќе години наназад, со набавна вредност од 22.761 илјади денари и сегашна вредност од 79 илјади денари, но без наменска, употребна ниту функционална вредност, поради што предлага истата да се расходува, а стручната служба да преземе активности за нејзино отуѓување согласно законските прописи. Ваквата состојба се констатира од страна на пописните комисии повеќе години наназад. Имено, Фондот подолг период се соочува со недостиг на соодветен простор за

одложување на неупотребливата опрема, како во централата така и во подрачните единици.

Со цел расходување на овие средства, Фондот преземал активности за проценка на вредноста на средствата и во декември 2018 година доставил Информација до Владата на РСМ со барање за согласност за спроведување постапка за избор на правно лице кое треба да врши дејност или поседува дозвола за собирање и/или транспортирање, преработка, рециклирање и уништување на отпад.

По однос на доставената Информација, Секретаријатот за законодавство при Владата на РСМ доставува Мислење[50] со кое меѓу другото го известува Фондот дека "од доставениот материјал не е видно во чија сопственост се предметните движни ствари, како и кој е корисник на истите, во која смисла ќе треба да се дополни образложението на Предлог-одлуката". Во врска со ова мислење од страна на Фондот не е доставена нова Информација.

Со одредбите од член 2 и 3 од Законот за Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост е уредено дека ствари во државна сопственост се и движни ствари што ги користат државните органи и правни лица основани од државата, вклучително и стварите што се стекнати со средства од Буџетот и со истите располага Владата на РСМ.

Имајќи ги предвид горенаведените законски одредби, ревизијата препорачува Фондот повторно да се обрати до Владата на РСМ со барање за добивање согласност, во насока на донесување на одлука за понатамошно постапување со неупотребливите средства согласно наведениот Закон.

7. Останати прашања

7.1. Согласно Законот за ПИО, средствата потребни за остварување на правата од ПИО се обезбедуваат со приходи од наплата на придонесот за ПИО, дел од износот на платената акциза за енергенти, трансфери од Буџетот на РСМ, дивиденди на акции и добивка од удели, имотот на Фондот и други приходи.

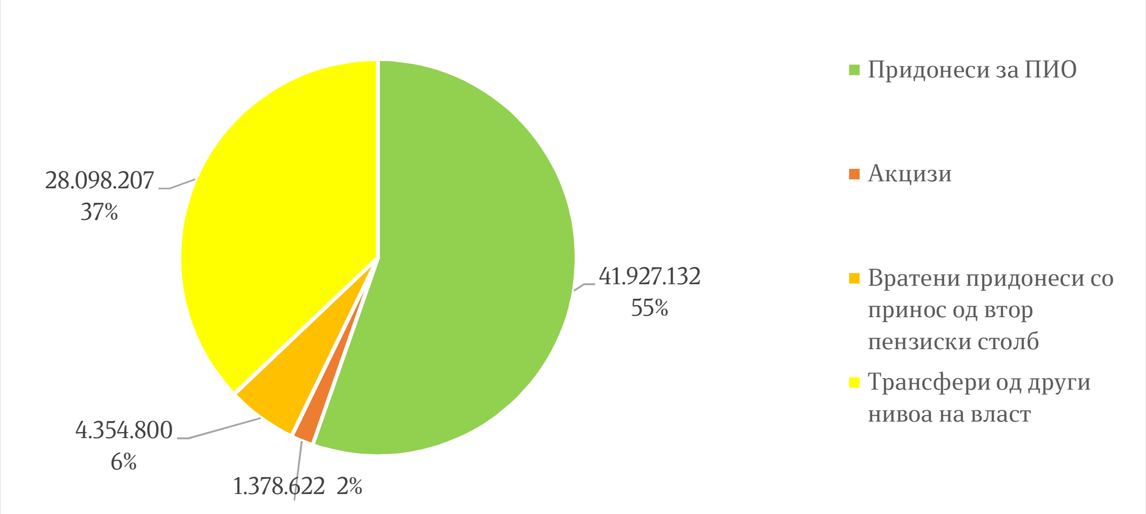
Вкупните остварени приходи на Фондот во 2019 година изнесуваат 75.915.527[51] илјади денари, а нивната структура е дадена во Графиконот бр.1.

[50] Мислење број 09-5188/3 од 19.12.2018 година

[51] Вкупните приходи искажани во финансиските извештаи на Фондот за 2019 година изнесуваат 77.577.232 илјади денари и во истите е содржан пренесениот вишок на приходи од претходната година во износ од 1.661.705 илјади денари, како и останати приходи во износ од 156.766 илјади денари кои учествуваат со 0,2% во вкупните приходи

Графикон бр.1. Структура на приходи на Фондот

во 000 денари



Изворните приходи т.е. приходите од наплатен придонес за ПИО во 2019 година се зголемени за 10% во однос на претходната и изнесуваат 41.927.132 илјади денари, што претставува учество од 55% од вкупно остварените приходи. Значајно влијание на зголемувањето на приходите на Фондот во 2019 година имаат измените на Законот за ПИО[52], согласно кои остварени се приходи во вкупен износ од 4.354.800 илјади денари по основ на вратени придонеси со принос од приватните пензиски друштва. Од друга страна покачувањето на стапката на придонес за ПИО на 18,4%[53] во 2019 година во однос на стапката од 18% во 2018 година влијае на порастот на приходите од наплатен придонес.

Оствареното зголемување на приходите во 2019 година и понатаму не е доволно за покривање на расходите за социјални бенефиции кои исто така бележат раст од година во година. Имено, расходите за социјални бенефиции (исплата на пензиските примања заедно со придонесот за здравствено осигурување на пензионерите, трансферите до вториот пензиски столб и инвалиднината) во 2019 година изнесуваат 72.708.394 илјади денари за вкупно 333.722[54] корисници на пензиски примања и истите се за 6,7% повисоки во однос на 2018 година.

За покривање на дефицитот на средства за исплата на пензии во 2019 година трансферирани се средства од Буџетот на РСМ во висина од 28.098.207 илјади денари, и тоа преку:

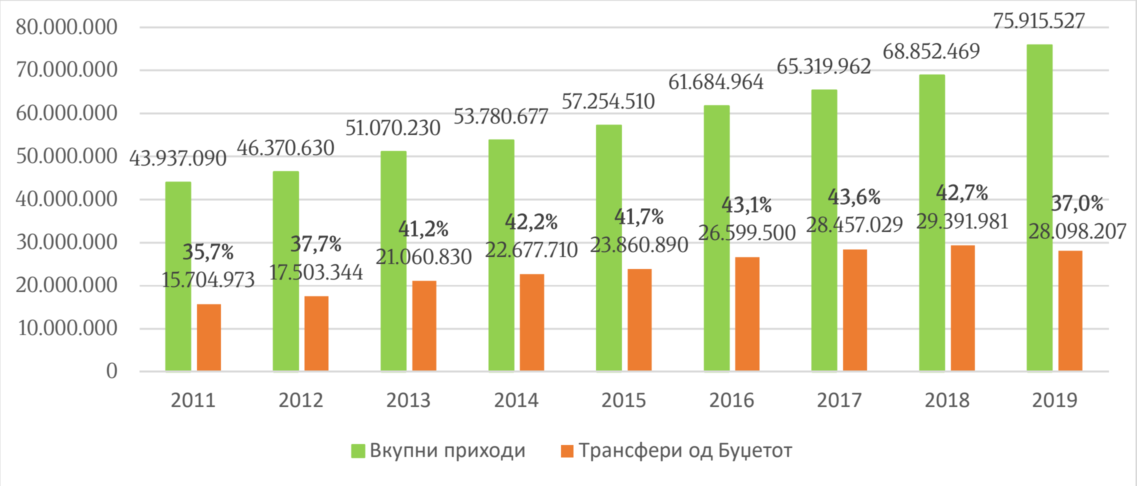
[52] Сл. Весник на РМ бр.248/2018
[53] Стапка од 18,8% во 2020 година
[54] 324.039 корисници на пензија, 9.597 корисници на паричен надоместок за телесно оштетување и 86 корисници на паричен надоместок со преостаната работна способност

- Министерството за труд и социјална политика во вкупен износ од 27.644.110 илјади денари од кои 15.644.110 илјади денари за покривање на дефицитот на Фондот за исплата на пензии и 12.000.000 илјади денари за покривање на законските обврски по основ на ПИО[55] и
- Министерството за одбрана, во износ од 454.097 илјади денари[56].

Трендот на движење на учеството на трансферираните средства од Буџетот на РСМ во вкупните приходи во период 2011-2019 година е прикажан подолу во Графиконот бр.2.

Графикон бр.2. Учество на трансферирани средства од Буџетот на РСМ во вкупните приходи

во 000 денари



Средствата кои се одвојуваат од Централниот Буџет на РСМ до Фондот за покривање на дефицитот на име трансфери до 2017 година се зголемува континуирано, а од 2018 година учеството на овие средства во вкупните приходи се намалува и изнесува 42,7%, односно 37% во 2019 година.

Имајќи ги предвид постојните законски решенија кои не предвидуваат активно учество на Фондот во креирање на политиките во пензискиот систем, Фондот не може значајно да влијае на зголемувањето на изворните приходи, чија што висина пред сè зависи од стапката на вработеност, законските решенија за ослободување и повластено плаќање придонес, како и од сè понеповолниот сооднос на бројот на вработени и пензионери (1,79 вработени на еден пензионер во 2019 година).

7.2. Со донесување на Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување,

[55] Средства за исплата на пензии за корисници на минимални земјоделски пензии, воени пензии и други корисници, како и за трансфери до вториот пензиски столб

[56] Средства за исплата на пензии за корисници со бенефициран работен стаж, согласно Законот за служба во Армијата на Република Македонија

од 01.01.2009 година се воведе систем на интегрирана наплата на приходи од придонеси, согласно кој контролата, утврдувањето, наплатата, присилната наплата, застареноста и отпишувањето на придонесите ги врши УЈП. Согласно членовите 21 и 23 од овој Закон, УЈП и институциите за задолжително социјално осигурување, имаат обврска за размена на податоци за обврзниците за плаќање на придонесите, обврзниците за пресметка и уплата на придонесите, основиците на придонесите, износите на пресметани, наплатени и ненаплатени придонеси и друго.

Податоците за пријава и одјава од осигурување Фондот ги добива од Агенцијата за вработување, податоците за статусот на обврзниците што ги води Централниот регистар ги добива од УЈП, а податоците за плата и придонеси кои се доставуваат од страна на обврзниците ги добива директно од УЈП.
За исполнување на законската обврска и размена на податоците, УЈП, Фондот за здравствено осигурување, Фондот на ПИО и Агенцијата за вработување во 2010 година имаат склучено меѓусебен Договор за евидентирање и следење на побарувањата и Меморандум за соработка.

Со направената анализа на документацијата, како и размената на податоците и комуникацијата помеѓу институциите во системот поврзани со наплата на придонесот го констатиравме следното:

- склучениот Договор не е во согласност со наведените одредби од Законот, односно со истиот не е уредена обврската УЈП да ги доставува законски утврдените информации и податоци поврзани со придонесите до претходно наведените институции;
- податоците за ненаплатените придонеси кои УЈП ги доставува до Фондот се нецелосни, поради тоа што се однесуваат само на неплатениот придонес од обврзниците кои доставиле пресметка и извршиле пријавување на висината на придонесот што имаат обврска да го уплатат и
- постоењето на повеќе паралелни бази на податоци за сите обврзници за плаќање придонес во различните институции, кои се разликуваат меѓусебно[57] и различниот третман при регистрација на одредени категории осигуреници (индивидуални земјоделци, верски лица и други физички лица) ја оневозможува (ограничува) контролата на УЈП за комплетноста и точноста на утврдениот и наплатен придонес.

Според податоците од Фондот во 2019 година, евидентирани се 581.405

[57] Податоци за број на осигуреници согласно Годишни извештаи за работа за 2019 година: Фонд на ПИО – 581.405 лица; Фонд за здравствено осигурување – 588.560 активни работници и земјоделци; Агенција за вработување – 799.546 вработени; Управа за јавни приходи – 747.128 МПИН обрасци

осигуреници со задолжително пензиско и инвалидско осигурување, а придонес се плаќа за 536.969 осигуреници, што значи дека за 8% осигуреници не се плаќа придонес за ПИО.

Наведеното упатува дека воспоставениот систем за утврдување, контрола и наплата на придонес не се базира на целосно ажурно и точно интегрирање и навремена размена на податоци од институциите, што не е во согласност со одредбите на Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување. Утврдените состојби влијаат на комплетноста на остварените приходи, како и на ликвидноста на Фондот и одржливоста на постоечкиот систем на ПИО.

Во 2020 година во Фондот преземени се активности за изработка на предлог текст на нов договор со УЈП, но, истите се запрени поради потребата од дополнителни технички подесувања и усклaдување на информациските системи на двете институции, како би можела да се одвива непречена, целосна и прецизна размена на податоците. Во тек се и активности за подготовка и склучување договор за размена на податоци со Фондот за здравствено осигурување.

Од страна на МТСП во 2020 година започнат е проект поддржан од страна на Светска Банка[58] и во тек на ревизијата објавен е оглас за избор на компанија која треба да направи анализа и предложи решение за воспоставување единствен унифициран регистерски систем, т.е. база на податоци која ќе содржи евиденција на осигурување на сите осигурени лица. Системот би го користеле сите институции вклучени во системот на социјалното осигурување како и УЈП, со што се очекува да се надминат голем дел од утврдените проблеми.

И покрај преземените активности ревизијата истакнува дека наведената состојба сè уште не е надмината, за што ревизијата повеќе години station наназад известува и дава насоки за надминување во ревизорските извештаи за Фондот.

Потребно е одговорните лица за раководење на Фондот да продолжат со активностите за потпишување нов договор со УЈП и Фондот за здравствено осигурување во кој ќе бидат вклучени сите потребни податоци пропишани согласно Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување и обезбедат услови за негова примена.

7.3. Со воведувањето на системот за интегрирана наплата на придонеси од 01 јануари 2009 година, утврдувањето, наплатата, контролата, присилната наплата, застареноста и отпишувањето на придонесите ги врши УЈП. Согласно член 2 од

[58] Проект за администрирање на социјалното осигурување (СИАП) реф. бр. МК/SIAP #1.1.3

склучениот Договор за евидентирање и следење на побарувањата[59], наведен погоре во точка 7.1. од овој Извештај, УЈП доставува збирен кумулативен податок за утврдени и ненаплатени придонеси со состојба на определен датум (квартално) и не ги опфаќа податоците за поединечни долгови на секој исплатител на плата. Имајќи предвид дека склучениот договор не е во согласност со Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување, податоците за ненаплатените придонеси што УЈП ги доставува до Фондот се нецелосни.

По основ на доставен допис од УЈП[60] во деловните книги на Фондот за 2019 година евидентирани се побарувања во износ од 4.465.782 илјади денари кои се однесуваат на неплатен придонес за период од јануари 2009 заклучно со септември 2019 година.
Во дописот одделно се искажани побарувањата од шест групи на обврзници (правни лица и вршители на дејност, управители, договори на дело/авторски договори, институции кои плаќаат надоместок, обврзници за кои средствата за придонес се обезбедуваат од Буџетот и специфични категории), но не и детални податоци од кои обврзници се истите. Во исто време податоците се однесуваат само за неплатениот придонес утврден во доставените месечни пресметки (МПИН).

Со измените на Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување од 2016 година предвидено е УЈП по службена должност да ги пресметува придонесите и во случај кога обврзникот не поднел месечна пресметка. За имплементација на оваа обврска во МПИН апликацијата овозможено е изготвување прегледи за неплатени придонеси и опомени до правните субјекти кои не поднеле пресметка.

Наведеното не е во согласност со Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување и доведува Фондот да нема целосни и прецизни податоци за побарувањата по основ на неплатен придонес, ниту има надлежност за наплата на истите. Дотолку повеќе што за поголем дел од истите постои неизвесност за наплата што влијае на ликвидноста на Фондот, како и на остварувањето на правата од ПИО на осигурениците за кои не е платен придонесот.

Имајќи предвид дека се започнати активности за потпишување нов договор со УЈП, ревизијата укажува на потребата од интензивирање на истите во насока на обезбедување на сите потребни податоци за неплатениот придонес пропишани со Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување.

[59] Договор број 03-9328/2 од 31.12.2010 година
[60] Допис бр.02-5529/1 од 25.12.2019 година

7.4. Со отпочнувањето на примената на Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување во 2009 година, надлежноста за наплата и контрола на придонесот од ПИО ја презема УЈП, а на Фондот му остана надлежноста за наплата на заостанатите долгови од обврзниците по основ на придонес за ПИО заклучно со 31.12.2008 година. Но, со донесувањето на Закон за ПИО во 2012 година во рамки на надлежностите на Фондот не се предвидени активности во насока на наплата на овие побарувања. Единствен механизам кој Фондот го има за наплата на овие побарувања е блокирање на сметките на обврзниците во управна постапка.

Од страна на Фондот преземени се активности за утврдување на износот на побарувања по основ на неплатен придонес за период до 31.12.2008 година, но поради несинхронизираност, неажурност и непотполност на податоците од различните институции кои претставуваат влезни информации и отсуството на прецизни податоци за износот и периодот на задолжување на осигурениците, постои ризик износот на утврден неплатен придонес да е некомплетен и истиот да не може да се потврди.

Овие побарувања кои се однесуваат на неплатен придонес до 31.12.2008 година во деловните книги на Фондот се искажани во вкупен износ од 5.178.067 илјади денари.

Најголем дел од овие побарувања се од обврзници кои се во ликвидација или стечај или се со блокирани сметки и нивната наплата е неизвесна. Врз основа на добиени информации од Централниот регистар со одлуки од Управниот одбор на Фондот, од година во година овие побарувања по основ на ненаплатливост, континуирано се бришат од сметководствената евиденција.

Дополнително влијание на неизвесноста за наплата на овие побарувања е законската одредба во Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување, со која придонесите имаат третман на јавна давачка чија застареност, согласно Законот за даночна постапка, настапува во рок од 10 години. Ова практично значи дека, побарувањата по основ на неплатен придонес кои настанале до крајот на 2008 година веќе имаат апсолутна застареност. И покрај иницијативата на Фондот[61] за измена и дополнување на наведениот закон во насока на промена на третманот на придонесите, истите да имаат карактер на средства за лична потрошувачка и нивната наплата да не застарува, по истото не е постапено.

Наведеното не е во согласност со одредбите на Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување и влијае во деловните книги на Фондот да се искажани побарувања за неплатен придонес кои не се комплетни и целосно потврдени и за кои не постои извесност за наплата. Од друга страна истото влијае

[61] Информација до Влада на РМ Бр. 10-4760/2 од 03 ноември 2017 година

и на утврдувањето на пензискиот стаж на осигурениците за кои нема платен придонес.

Ревизијата укажува на потребата одговорните лица за управување и раководење на Фондот во соработка со надлежното Министерство да преземат активности за преиспитување на состојбата со неплатен придонес до 2008 година и повторно иницирање измени во Законот за ПИО, во насока на обезбедување средствата од придонесите од ПИО да имаат карактер на средства за лична потрошувачка и наплатата на истите да не застарува.

7.5. Согласно Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување и Законот за ПИО од 01.01.2006 година во надлежност на Фондот е и да ги собира, контролира и распределува осигурениците и придонесите за истите помеѓу првиот и вториот пензиски столб.

Со направените анализи на регистрацијата и распределбата на осигурениците и придонесите во вториот пензиски столб го констатиравме следното:

- со воведување на системот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување од 01.01.2006, поради грешките при пополнување на обрасците и несоодветна комуникација со Агенцијата за вработување се јавувале невалидни пријави, поради што, дел од осигурениците не се распоредувале во вториот пензиски столб. Најголем број нераспределени осигуреници се појавиле на почетокот на воведувањето на системот, кога е извршено и најголемото префрлување на осигуреници од првиот во вториот пензиски столб. Најголем проблем во системот предизвикал законскиот критериум за распределба вграден во електронскиот систем на Фондот, а тоа е датумот на прво вработување (после 01.01.2003 година). Поради тоа, во одредени случаи, одредени категории осигуреници[62], електронскиот систем на Фондот не ги препознавал, односно не ги распоредувал во вториот пензиски столб.
- отсуството на законски дефиниран временски рок во кој Фондот требало да обезбеди податоци за разрешување на невалидните регистрации и неконзистентните уплати и да изврши распределба на осигурениците и пренесување на придонесите во вториот пензиски столб, придонело проблемот да се провлекува повеќе години и до крајот на 2018 година, не биле преземени активности за префрлање на овие осигуреници во вториот пензиски столб, и уплатените средства по основ на придонес останале на сметката на Фондот;
- кон крајот на 2018 година донесени се измени и дополнувања на Законот за ПИО и Законот за задолжително капитално финансирано пензиско

[62] Кога во М1 пријавата е испуштен датумот на прво вработување, при промена на ЕМБГ, при кратки вработувања, вработени по договор на дело во еден период, субвенционирани вработувања

осигурување[63] и со истите се воведени нови критериуми за членство во вториот столб, односно задолжителни членови на вториот столб стануваат осигурениците кои прв пат пристапуваат во задолжително ПИО по 01 јануари 2019 година и кои на датумот на пристапување во осигурување се помлади од 40 години. Со овие измени, исто така е уредено на задолжителните членови родени пред 1 јануари 1967 година, земјоделците и членовите осигуреници со бенефициран стаж, да им престане членството во задолжителен втор пензиски фонд на 01 јануари 2019 година, а на доброволните членови им е дадено право на избор за прекинување/продолжување на членството со давање изјава до ноември 2019 година. По овие основи во текот на 2019 година, од страна на приватните пензиски фондови на сметката на Фондот исплатени се средства во висина од 4.354.800 илјади денари (придонес и принос);

- согласно истите законски измени, во текот на 2019 година во вториот пензиски столб распределени се и претходно утврдените ненавремено распределени 14.034 осигуреници, заклучно со 31.12.2018 година. По овој основ од сметката на Фондот во корист на приватните фондови уплатени се средства во висина од 1.081 илјади денари (придонес за ПИО, принос на средствата кој требало да го добијат осигурениците на индивидуалните сметки и надоместок за ненавремено пренесен уплатен придонес). Средствата за оваа намена се обезбедени од Централниот буџет. Дефиниран е и рок од три месеци во кој Фондот има обврска да обезбеди соодветни податоци и да изврши распределување на осигурениците и пренесување на придонесите на членовите во вториот пензиски столб, а предвидено е и плаќање надоместок за ненавремено пренесување на придонесите;
- со измените, меѓу другото е уредено Фондот да наплатува месечен надоместок за вршење на работите што му се доделени, на товар на пензиските друштва во износ од 0,1% од секој уплатен придонес во претходниот месец. По овој основ во текот на 2019 година наплатени се средства во вкупен износ од 7.927 илјади денари и
- дефиниран е рок не подолг од три месеци во кој Фондот има обврска да обезбеди соодветни податоци и да изврши распоредување на осигурениците и пренесување на придонесите на членовите во вториот пензиски столб. Предвидено е и плаќање надоместок за ненавремено пренесување на придонесите.

Како резултат на законските измени и вратени осигуреници во првиот столб, остварените приливи на средства од приватните фондови значајно влијаеле на подобрување на финансиската состојба на Фондот во 2019 година.

7.6. Согласно член 187 од Законот за ПИО, средствата потребни за остварување на

[63] Сл. Весник на РМ број 245/2018

правата од ПИО, Фондот меѓу другото ги обезбедува и од дел од износот на платената акциза на минерални масла наведени во членот 28 став 1 точки 1, 2 и 5 од Законот за акцизите. Во текот на 2019 година, извршени се измени и дополнувања на Законот за ПИО со кои, меѓу другото, е извршено усогласување со одредбите од новиот Закон за акцизите[64]. Со Одлука на Владата на РСМ[65] се утврдува Министерството за финансии да уплаќа на сметката на Фондот дел од износот на платената акциза во висина од 9,18%.

По овој основ, на сметката Домашни даноци на стоки и услуги во 2019 година евидентиран е прилив во износ од 1.391.471 илјади денари, но исто така, од сметката на Фондот по наведениот однос извршен е поврат на средства во вкупен износ од 12.849 илјади денари, поради што на оваа сметка прикажани се приходи во вкупен износ од 1.378.622 илјади денари. Повратот на средствата не е извршен по налог за исплата на средства од страна на Фондот, ниту е доставено решение/образложение од налогодавателот за основот на поврат на истите.

Поради вака воспоставениот начин на уплата и поврат на средствата, Фондот не располага со податоци за вкупно наплатените средства од акциза по овој основ од страна на Министерството за финансии, со што не може да ја потврди точноста и целосноста на наплатените приходи. Оваа состојба не е во согласност од член 12 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници, каде што се уредува дека внесувањето на податоците во деловните книги треба да се заснова врз веродостојни и уредни сметководствени документи и истото влијае врз можноста за користење и располагање со средствата.

Потребно е одговорното лице во Фондот во соработка со одговорното лице во Министерството за финансии да преземат активности за воспоставување на комуникација со цел обезбедување на информации за вкупно наплатените средства од акцизи по наведениот основ и во иднина повлекувањето на средства од сметката на Фондот да се заснова врз основа на веродостоен документ - налог на Фондот.

7.7. Финансиското работење на Фондот се планира со Буџетот на Фондот како составен дел од Буџетот на РСМ. За 2019 година со Буџетот и Ребалансот на Буџетот на Фондот планирани се приходи и расходи во вкупен износ од 73.372.113 илјади денари. За реализација на Буџетот, Фондот располага со три активни трезорски сметки, главна сметка, сметка за уплата и распределба на придонеси

[64] Службен весник на РСМ бр.108/19, 143/19, 275/19
[65] Одлука за утврдување и уплатување на дел од износот на платената акциза на минерални масла бр.23-5807/1 од 29.12.2003 година и Одлука за утврдување и уплатување на дел од износот на платената акциза на енергенти бр.45-10903/1 од 28.12.2019 година

од ПИО и сметка за средства од солидарен фонд[66].

Со извршениот увид и анализа на податоците за реализација на Буџетот искажан во деловните книги и финансиски извештаи на Фондот, Спецификацијата на расходи која Фондот ја добива преку електронскиот систем на трезорот и Прегледот на расходи за 2019 година за корисник 66004 – Фонд за ПИО[67], што Министерството за финансии го достави на барање на ревизијата, констатиравме одредени состојби за кои цениме за потребно да известиме. Имено:

- на ставката Социјални бенефиции во Финансиските извештаи на Фондот искажани се расходи во вкупен износ од 72.708.394 илјади денари, кои се однесуваат на плаќања до пензионерите, плаќања до инвалидите, плаќања по основ на задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, плаќање на придонеси за здравствено осигурување на пензионери и исплата на посмртна помош од солидарниот фонд на пензионерите.
  Овие расходи сочинуваат 99,4% од вкупните расходи на Фондот и во Буџетот се планираат во вкупен износ, а распределбата и евентуалните пренамени во текот на годината меѓу потставките во рамки на оваа ставка се врши интерно во Фондот за што усно/писмено се известува Министерството за финансии;
- во Буџетот на Фондот не е предвидена ставка за исплатите кои се вршат од солидарниот фонд, со оглед на тоа што средствата од истиот не се буџетски средства туку приватни средства на пензионерите. На сметката за средства од солидарниот фонд се пренесува износот на задршки од пензиите за посмртна помош, со согласност од пензионерот, во висина од 120 денари месечно. По поднесување барање и исполнетост на условите, од истата се врши исплата на посмртна помош во висина од 30 илјади денари. Во 2019 г. по овој основ од сметката за солидарен фонд исплатени се 447.283 илјади денари за што во деловните книги на Фондот во рамки на ставката Социјални бенефиции е евидентиран расход на одделна потставка (Трошоци за солидарен фонд) и
- споредувајќи ги добиените податоци за реализација на Буџетот за 2019 година, ревизијата констатира одредени неусогласености во реализираните износи искажани во финансиските извештаи на Фондот и евидентираните во трезорот. Имено според добиениот Преглед на податоци од трезор ставката Социјални бенефиции изнесува 72.706.847 илјади денари односно за 1.547 илјади денари помалку од искажаниот износ во финансиските извештаи на Фондот, додека според Спецификацијата на расходи изнесува 72.753.923 илјади денари што е за 45.528 илјади денари повеќе од износот искажан во финансиските извештаи на Фондот. Одредени неусогласености се појавуваат и кај другите расходни ставки, Стоки и услуги и Капитални расходи.

[66] Фондот има и сметка од која се врши распределба на надоместоците кои се уплатуваат при давање услуги по едношалтерски систем, на која нема промени во известувачкиот период
[67] Известување број 09-8619/2 од 24.11.2020 година

Наведените состојби имаат за ефект нереално искажување на расходите во финансиските извештаи на Фондот и создаваат ризик од несоодветно користење на средствата согласно утврдената намена.

Ревизијата укажува на потребата Фондот во соработка со Министерството за финансии да преземат активности за преиспитување на постојниот начин на планирање и реализација на Буџетот и изнаоѓање решение кое ќе обезбеди усогласено и правилно искажување на расходите во финансиските извештаи на Фондот согласно намената на средствата.

Во исто време, ревизијата препорачува Фондот да го преиспита и преуреди постојниот начин на евидентирање и искажување на трансакциите и состојбата на средствата од солидарниот фонд во финансиските извештаи на Фондот, имајќи предвид дека тие средства припаѓаат на пензионерите односно не се буџетски средства.

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2019 ГОДИНА

во 000 Ден.

Опис на позицијата	Образложение	2019	2018
Приходи			
Даночни приходи	3.1.	43.305.754	39.337.370
Неданочни приходи	3.2.	4.472.553	102.715
Капитални приходи	3.3.	8.482	3.547
Трансфери и донации	3.4.	29.759.912	30.745.430
Продажба на хартии од вредност	3.5.	30.531	16.856
Вкупно приходи		**77.577.232**	**70.205.918**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.6.1.	228.814	232.192
Стоки и услуги	3.6.2.	145.040	120.455
Субвенции и трансфери	3.6.3.	19.584	15.014
Социјални бенефиции	3.6.4.	72.708.394	68.153.124
Вкупно тековни расходи		**73.101.832**	**68.520.785**
Капитални расходи	3.7.	**20.611**	**23.428**
Вкупно расходи		**73.122.443**	**68.544.213**
Суфицит (вишок) на приходи		**4.454.789**	**1.661.705**

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА 31.12.2019 ГОДИНА

во 000 ден.

Опис на позицијата	Образло жение	2019	2018
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	4.454.788	1.661.704
Побарувања	4.1.2.	12.320.175	12.910.246
Побарувања за даноци, придонеси и други давачки	4.1.3.	86	86
Краткорочни пласмани, кредитирање и позајмување	4.1.4.	19.850	19.850
Финансиски и пресметковни односи во рамките на буџетот и фондовите	4.1.5.	178	188
Активни временски разграничувања	4.1.6.	6.347.778	6.147.382
Залихи	4.1.7.	4.125	5.284
Вкупно тековни средства		**23.146.980**	**20.744.740**
Капитални средства и долгорочни пласмани			
Капитални (материјални) средства	4.2.1.	654.260	650.494
Природни богатства	4.2.2.	46.890	46.890
Други капитални вложувања	4.2.3.	350	350
Долгорочни пласмани	4.2.4.	5.112.525	5.195.790
Вкупно капитални средства		**5.814.025**	**5.893.524**
Вкупна актива		**28.961.005**	**26.638.264**
Вонбилансна евиденција - актива	4.3.	**575.106**	**567.587**
Пасива			
Тековни обврски			
Краткорочни обврски спрема добавувачи	4.4.1.	6.926	11.037
Краткорочни обврски по резерви	4.4.2.	80.747	69.894
Краткорочно обврски за даноци, придонеси и други давачки	4.4.3.	694	375
Краткорочни обврски спрема субјекти	4.4.4.	6.241.463	6.051.856
Краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените	4.4.5.	21.823	18.743
Финансиски и пресметковни односи во рамките на буџетите и фондовите	4.4.6.	178	188
Пасивни временски разграничувања	4.4.7.	16.791.024	14.587.363
Вкупно краткорочни обврски		**23.142.855**	**20.739.456**
Извори на капитални средства			
Извори на капитални средства	4.5.	5.818.150	5.898.808
Вкупно извори на капитални средства		**5.818.150**	**5.898.808**
Вкупна пасива		**28.961.005**	**26.638.264**
Вонбилансна евиденција - пасива	4.6.	**575.106**	**567.587**

ПРЕГЛЕД
НА ПРОМЕНИ НА ИЗВОРИТЕ НА КАПИТАЛНИ СРЕДСТВА ЗА 2019 ГОДИНА

во 000 ден.

О П И С	Државен јавен капитал (извори на капитални средства со кои располагаат и управуваат буџетите и фондовите)	Останат капитал (залихи на материјали, резервни делови, ситен инвентар и хартии од вредност)	Вкупно
Состојба 01.01.2019 година	**697.734**	**5.201.074**	**5.898.808**
Зголемување по основ на:	**23.594**	**21.377**	**44.971**
Набавки	16.650	8.934	**25.584**
Ревалоризација на капитални средства	6.944		**6.944**
Промена на капиталот		13.144	
Курсни разлики за промена на капиталот		(706)	
Вишок на материјали по попис		5	
Намалување по основ на:	**19.828**	**105.801**	**125.629**
Издадени материјали од магацин	-	9.432	**9.432**
Кусок по попис	1		**1**
Продадени/отпишани акции		95.703	**95.703**
Амортизација	19.827		**19.827**
Отпис на материјали по одука на УО		666	
Состојба 31.12.2019 година	**701.500**	**5.116.650**	**5.818.150**