ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ

НА ТЕМА „ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВА ОД ПАРИЧЕН НАДОМЕСТОК” ВО

АГЕНЦИЈА ЗА ВРАБОТУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

04 2022 00 18

Скопје, март 2023 година

СОДРЖИНА

СПИСОК НА КРАТЕНКИ 1

ПОИМНИК НА ТЕРМИНИ 2

Резиме 3

1. Вовед 7

2. Цели, заснованост и период на вршење на ревизијата 8

3. Осврт на ревизијата од претходната година – спроведување на препораките 10

4. Наоди и препораки 11

4.1. Правна рамка 11

4.2. Остварување на права од паричен надоместок 15

4.3. Посредување при вработување на корисници на ПН и МО 23

4.4. Враќање на средства од корисници на ПН и МО за неосновано искористен износ 28

4.5. Жалби по неостварено право и нивно одлучување 30

5. Заклучок 31

6. Препораки 32

ПРИЛОЗИ

Прилог 1 – „Преглед на резултатите од преземените мерки од страна на субјектот предмет на ревизија, во врска со утврдените состојби и дадените препораки содржани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор број 16 – 141/15 од 05.10.2021 година кај Агенцијата за вработување"

Прилог 2 – „Преглед на Закони за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизацијата на претпријатијата со доминантна сопственост на државата"

Прилог 3 – „ Преглед на поднесени барања за остварување на право на ПН и МО и број на лица ангажирани во постапката"

СПИСОК НА КРАТЕНКИ

ПН	Паричен надоместок
МО	Материјално обезбедување
ЦВ	Центри за вработување
ЦС	Централна служба
МТСП	Министерство за труд и социјална политика
ЗВОСН	Закон за вработувањето и осигурување во случај на невработеност
ЗЈВФК	Закон за јавна внатрешна финансиска контрола
ПИО	Пензиско и инвалидско осигурување
ЗО	Здравствено осигурување
АВРСМ	Агенција за вработување на Република Северна Македонија
ОП	Оперативна програма

ПОИМНИК НА ТЕРМИНИ

Невработено лице	лице кое не е вработено, активно бара работа и ги исполнува условите предвидени со Закон за вработувањето и осигурување во случај на невработеност
Паричен надоместок за невработени лица	надоместок за загуба на плата или приходи што се обезбедува врз основа на осигурување во случај на невработеност определен со Закон за вработувањето и осигурување во случај на невработеност
Право на ПН	има невработено лице кое било во работен однос најмалку девет месеци непрекинато или 12 месеци со прекин во последните 18 месеци и за кое се уплатувани придонеси од задолжително социјално осигурување и тоа: - во работен однос со полно работно време; - во работен однос со неполно работно време, пресметано во полно работно време; - во работен однос на определено време (сезонска работа) подолго од 40 часа во неделата, ако тоа време му е пресметано во работен стаж и - за работа во странство (член 66 од ЗВОСН).
Висина на месечен ПН	се утврдува врз основа на пресметаните и исплатени плати кај работодавачот согласно со закон, колективен договор и договор за вработување и изнесува 50% од просечната месечна нето плата на работникот за последните 24 месеца за лице кое има право на ПН до 12 месеци, а за лице кое има право на ПН подолго од 12 месеца, паричниот надоместок за првите 12 месеци изнесува 50% од просечната месечна нето плата на работникот за последните 24 месеци, а за преостанатото време 40% од просечната месечна нето плата. Надоместокот не може да изнесува повеќе од 80% од просечната месечна нето плата по работник во Република Северна Македонија, објавена за последниот месец (член 68 од ЗВОСН)
Време за кое се исплатува ПН	зависи од времето за кое невработеното лице било осигурано во случај на невработеност и се движи од еден до дванаесет месеци во зависност од стажот на осигурување. На невработеното лице кое има над 15 години стаж на осигурување, а на кое му недостасуваат најмногу до 18 месеци пред исполнување на услови за стекнување право на старосна пензија, ПН му се исплатува до неговото вработување, односно до настапувањето на некои од основите за престанок на правото. За остварување право на ПН како време поминато во работен однос не се смета времето за кое невработеното лице примало ПН (член 71 од ЗВОСН).

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 22-186/4
Датум: 06.03.2023

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на усогласеност на тема „Остварување на права од паричен надоместок" кај Агенција за вработување на Република Северна Македонија и извршените исплати во 2021 година.

Со опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување техники и методологија од страна на ревизијата, добивме уверување да го изразиме следниот заклучок:
Со извршената ревизија утврдивме дека правната рамка обезбедува услови за остварување на правата од ПН со недоречености кои придонесуваат за невоедначена примена во пракса, кои се однесуваат на начинот на пресметка на висината на ПН при работа со неполно работно време и на условите за престанок на правото на ПН. Со интерните акти и упатства за остварување на правата од ПН и МО и нивна исплата не се утврдени надлежности и контроли од страна на лицата вклучени во процесот, а поради недостиг на вработени не се обезбедува разграничување на надлежностите и воедначен начин на постапување од страна на ЦВ при комплетирање на документацијата и пресметка на висината на ПН. Невоспоставената системска поврзаност за размена на потребните податоци помеѓу Агенцијата и други надлежни институции како и недефинираната соработка со инспекцискиот орган за работни односи, придонесуваат за ненавремено обезбедување на податоците за остварување/престанок на правото на ПН и за корисници кои се работно ангажирани или вршат дејност спротивно на закон. Податоците укажуваат дека и покрај заложбата на Агенцијата и нејзиното учество при посредувањето мал е бројот на лицата кои се вработиле во периодот од 2017-2021 година, особено корисниците на МО, а повратот на искористените средства од страна на корисник на ПН во случај на настапување на условите за престанок на правото не е уреден и не е обезбеден целосен увид во побарувањата за враќање на средствата од корисникот.

Имајќи го предвид наведеното заклучивме дека со исклучок на ефектите од наведените прашања, активностите и информациите во врска со остварување на правата од ПН и нивна исплата во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, во сите материјални аспекти, се во согласност со релевантната законска

регулатива, решенија, воспоставени политики и критериуми кои ја уредуваат оваа област.

Извршена е ревизија и издаден е Конечен извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија на сметката основен буџет за 2020 година, при што е изразено мислење неповолно мислење во однос на вистинитото и објективното прикажување на финансиската состојба и резултатите од финансиските активности и за усогласеноста на финансиските трансакции со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставените политики. Извршена е ревизија на резултатите од спроведувањето на препораките од Конечниот извештај на Агенцијата за 2020 година за сметката основен буџет, при што е констатирано дека делумно се преземени мерки за имплементација на дадените препораки и тоа од вкупно единаесет препораки четири препораки се делумно спроведени, а спроведувањето на седум препораки е во тек.

Со ревизијата ги опфативме следните области:

- Правна рамка;
- Остварување на права од ПН;
- Враќање на средства од корисници на ПН и МО за неосновано искористен износ и
- Жалби по неостварено право и нивно одлучување.

Правната рамка која се однесува на остварување на правата на ПН е уредена со ЗВОСН и Законите за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизацијата на претпријатијата со доминантна сопственост на државата. ЗВОСН ги уредува постапката и условите за остварување на ПН и условите за престанок на правото, но утврдени се одредени недоречености и отсуство на прецизни одредби во делот на: начинот на пресметка на висината на ПН при работа со неполно работно време пресметано во полно работно време, условите под кои невработените лица не можат да остварат ПН, како и условите под кои му престанува правото на ПН на невработеното лице. Законите за материјално обезбедување немаат континуитет во нивното носење, истите се со ограничен период на поднесување на барање, различни критериуми во поглед на датумот на престанок на работниот однос и работен стаж, со што се влијае на бројот на корисници, а со тоа и на правото кое лицата го остваруваат во различен временски период согласно условите. Несоодветната кадровска екипираност на секторот за внатрешна ревизија придонесува да не е извршена ревизија на целокупниот процес на остварување на права од ПН.

Во областа **Остварување на права од ПН** утврдивме дека со интерните акти и упатства за остварување на правата од ПН и МО и нивна исплата не се утврдени контроли и поделба на надлежностите при приемот и обработка на барањата за ПН, комплетирање на документација, пресметка на висината и донесување на решенија во постапката. Отсуството на целосна поделба на надлежностите на вработените вклучени во процесот на остварување на правата од ПН, поради недостиг на кадар

особено во поголемите ЦВ создава ризик воспоставениот систем на остварување на правата од ПН да не обезбедува точност и навременост на постапката во целост. Констатиравме состојби во делот на обезбедување на комплетност на документацијата при решавање во постапките за остварување на правото на ПН и невоедначен пристап на постапување од страна на ЦВ што има влијание врз утврдување на правото и висината на ПН што му се определува на невработеното лице. Невоспоставената електронска размена на податоци и поврзаност на евиденциите помеѓу Агенцијата и Фондот за ПИО влијае врз навремено обезбедување на податоци и изготвување на решенијата во постапката за остварување на правото. Недостигот на редовна соработка и утврдена динамика за размена на податоци помеѓу Агенцијата и инспекцискиот орган за работни односи придонесува за отсуство на редовни информации и податоци за невработени лица корисници на ПН кои се работно ангажирани или вршат дејност спротивно на закон. Вкупниот износ на исплатени средства за ПН и МО во вид на паричен надоместок во 2021 година изнесува 1.524.106 илјади денари или 45,34% од вкупните расходи на Агенцијата, за вкупно 26.158 корисници во текот на годината. Утврдивме дека 62% од корисниците користат ПН до 6 месеци поради загуба на работното место од определено работно време и сезонска работа, додека пак 77% од корисниците користат МО во период од 25-60 месеци, а податоците укажуваат дека и покрај заложбата на Агенцијата и нејзиното учество при посредувањето мал е бројот на лицата кои се вработиле во периодот од 2017-2021 година, особено корисниците на МО кои тешко успеваат да се прилагодат на промените на пазарот на трудот и да најдат вработување, поради што најчесто користат МО во вид на ПН до нивно пензионирање.

Во областа **Враќање на средства од корисници на ПН и МО за неосновано искористен износ** утврдивме дека Агенцијата нема донесено упатство/постапка за начинот на поврат на искористените средства од страна на корисник на ПН во случај на настапување на условите за престанок на правото на ПН, поради што постои не воедначен пристап на постапување од страна на ЦВ во постапката за поврат на средства, изготвување на решенија за престанок и евидентирање на побарувања по основ на враќање на средствата. Агенцијата нема воспоставено системска поврзаност со евиденциите на други надлежни институции за преземање на потребните информации и документација (решенија за остварување на права од пензија, информации за починати корисници, податоци за социјални примања и др.), како механизам за откривање на корисник на ПН/МО кој остварува парични примања по други основи, што придонесува да се изврши исплата на корисници кај кои настанал некој од предвидените услови за престанок на правото.

Во областа **Жалби по неостварено право и нивно одлучување** ги опфативме поднесените жалби против решенија за неостварено право во опфатените ЦВ и одлучување по истите, при што од 215 поднесени жалби, до МТСП како второстепен орган, 58 од жалбите се уважени и се вратени на повторно одлучување, а 157 се одбиени. Констатиравме дека во одредени случаи второстепениот орган за решавање по жалби не ги цени сите релевантни факти и докази доставени од Агенцијата и странките и жалбите се одбиваат како неосновани, а при повторување на постапката

се носи позитивно решение, што создава можност за материјално оштетување на невработените лица за неостварено право на ПН и МО.

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

Не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор бр.22-186/1 од 31.01.2023 година.

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на усогласеност на тема „Остварување на права од паричен надоместок“ кај Агенција за вработување на Република Северна Македонија и извршените исплати во 2021 година.

1.2. Ревизијата на усогласеност од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа за 2022 година на Државниот завод за ревизија согласно член 23 од Законот за државната ревизија.

1.3. На тема: „Остварување на права од паричен надоместок“ не е извршена ревизија и не е издаден извештај за усогласеност со законите и прописите во претходниот период.
Извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи на Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија за 2020 година и е изразено неповолно мислење за реалноста и објективноста на финансиските извештаи на сметката на основен буџет, како и за усогласеност на активностите, финансиските трансакции и информации со релевантната законска регулатива.

1.4. Остварување на права од ПН и нивната усогласеност со законската и подзаконска регулатива, интерните акти и процедури се одговорност на директорот на Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија застапувана од:

- Абдуш Демири, директор на АВРСМ од 22.10.2020 – 07.12.2021 година и
- Беким Мурати, вршител на должноста директор на АВРСМ од 28.12.2021 година.

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на интерни контроли кои што се релевантни при остварување на права на ПН и нивна исплата во согласност со законите.

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

1.5. Одговорност на ревизорите е врз основа на извршената ревизија да изразат заклучок за тоа дали активностите, трансакциите и информациите кои се однесуваат на остварување на права од ПН се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики. Таквите постапки вклучуваат и процена на ризикот од неусогласеност.

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI). Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата со цел да добиеме разумно уверување за тоа дали постапките за остварување на права од ПН се спроведени согласно законската и подзаконска регулатива, интерните акти и процедури. 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. Веруваме дека ревизорските докази кои што ги имаме прибавено се достатни и соодветни за да обезбедат основа за нашиот ревизорски заклучок.

2. Цели, заснованост и период на вршење на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на усогласеност на тема „Остварување на права од паричен надоместок" е да се приберат достатни соодветни ревизорски докази кои ќе му овозможат на ревизорот да добие разумно уверување и да издаде заклучок за тоа дали активностите и информациите во врска со остварување на правата од паричен надоместок и нивна исплата, во сите материјални аспекти, се во согласност со релевантната законска регулатива, интерни акти, процедури и воспоставени политики.

2.2. Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе во субјектот предмет на ревизија беа насочени кон следните области:

- Правна рамка;
- Остварување на права од ПН;
- Враќање на средства од корисници на ПН и МО за неосновано искористен износ и
- Жалби по неостварено право и нивно одлучување.

2.3. Ревизијата на усогласеност на тема „Остварување на права од паричен надоместок" е спроведена согласно следните критериуми:

- Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност[1];
- Закони за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизацијата на претпријатијата со доминантна сопственост на државата[2];

[1] Службен весник" бр. 37/97, 25/00 ..... и „Службен весник бр. 113/18;

- Закон за придонеси од задолжително социјално осигурување[3];
- Закон за евиденциите од областа на трудот[4];
- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола[5];
- Закон за сметководството на буџетите и буџетските корисници[6];
- Закон за буџетите[7];
- Правилник за водење евиденции од областа на трудот[8];
- Правилник за внатрешна организација на АВРСМ[9];
- Правилник за систематизација на работните места во АВРСМ[10];
- Упатство за начинот на работа и постапување на АВРСМ, во делот на права од осигурување во случај на невработеност[11];
- Процес за навремена исплата на паричниот надоместок со придонесите за пензиско и инвалидско осигурување и здравствено осигурување[12].

2.4. Остварувањето на права од ПН е уредено со Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност и Законите за материјално обезбедување. Правата од осигурување во случај на невработеност се остваруваат во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, односно во соодветниот Центар за вработување каде што лицето е евидентирано како невработено лице. Агенцијата е јавна установа која врши стручни, организациски, административни и други работи што се однесуваат на вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност и обезбедува поддршка, помош и услуги за учесниците на пазарот на трудот, преку 30 ЦВ на подрачјето на Република Северна Македонија.

Со ревизијата обезбедивме податоци и сознанија за предметната материја, преку анализа на: законската регулатива, подзаконските и интерните акти, донесените процедури, поднесените барања за остварување на право на паричен надоместок, пресметки, решенија за стекнување на право, одбиени барања, жалби, и друга документација од областа предмет на ревизија.

---

[2] Закон за материјално обезбедување на невработени лица поради приватизација на претпријатијата со доминантна сопственост на државата (Сл. весник бр.87/08 и 33/2014), Закон за материјално обезбедување...(Сл. весник бр,132/2017, 51/2018), Закон за материјално обезбедување....(Сл. весник бр,198/2018, 241/2018), Закон за материјално обезбедување.....(Сл. весник бр.10/2020) и Закон за материјално обезбедување (Сл. весник бр.174/2021);
[3] „Службен Весник" бр. 142/08 .....и бр. 247 од 31.12.2018 година;
[4] „Службен весник" бр. 16/2004 .... и 147/2015;
[5] „Службен весник" бр. 90/2009,188/13 и 192/15
[6] „Службен весник" бр. 61/2002, 98/2002, 81/2005, 24/11 и 145/15
[7] „Службен весник" бр. 64/2005, 4/2008......192/15, 167/16 и Службен Весник бр. 151/2021
[8] „Службен весник" бр. 146/2013
[9] Број 02-586/2 од 04.04.2016 година, со измени и дополнувања бр.02-3961/3 од 03.12.2019 година и бр.02-3204/2 од 12.09.2019 година;
[10] Број 02-2987 од 09.10.2020 година .... и бр.02-1713/2 од 08.07.2022 година;
[11] Број 03-938 од 01.10.2013 година, со измени и дополнувања бр.03-938/013 од 30.06.2014, бр.03-594/1 од 03.04.2015 и бр.03-1323/1 од 22.07.2016 година;
[12] Број 03-105 од 21.09.2015 година;

Со цел да добиеме поширoки информации и податоци поврзани со темата на ревизијата, во однос на правната рамка, надлежностите, остварување на правата од паричен надоместок, кадровската екипираност, поднесените жалби, соработката со други институции и сл. со ревизијата опфативме 9 ЦВ и тоа: Скопје, Штип, Куманово, Битола, Прилеп, Тетово, Велес, Струга и Гевгелија преку испратени прашалници, тестирање на предмети и теренска посета на дел од нив. Останатите 21 ЦВ беа опфатени со ревизијата преку обезбедување на податоци за кадровска екипираност, број на поднесени барања за остварување на права од паричен надоместок и издадени решенија, број на поднесени жалби и постапување по истите. Спроведовме интервјуа, разговори со надлежни лица во Агенцијата, раководители на ЦВ и непосредните извршители во ЦВ кои се вклучени во работните процеси и активностите поврзани со остварување на правата од паричен надоместок.

2.5. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот 01.09.2022 до 02.12.2022 година кај Агенција за вработување на Република Северна Македонија од тим на Државниот завод за ревизија.

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

Извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи на Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија за 2020 година и е изразено неповолно мислење за реалноста и објективноста на финансиските извештаи на сметката на основен буџет како и за усогласеност на активностите, финансиските трансакции и информации со релевантната законска регулатива.
Ревизијата од точка 1.1. погоре опфати и ревизија на спроведување на препораките дадени во конечниот извештај на ОДР за 2020 година.

Со ревизијата на преземените мерки по дадените препораки, ревизијата констатира дека во Агенцијата делумно се преземени мерки за имплементација на дадените препораки и тоа од вкупно единаесет препораки четири препораки се делумно спроведени, а спроведувањето на седум препораки е во тек. Резултатите се презентирани во Прилог број 1 кои се составен дел на овој извештај.

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, одржан на ден 29.12.2022 година.

Не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор бр.22-186/1 од 31.01.2023 година.

Констатирани се следните состојби:

4.1. Правна рамка

4.1.1. Со Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност се уредуваат прашањата за размена на трудот, правата и обврските на работодавачите, невработените лица, други лица кои бараат работа и државата во врска со вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност и други прашања од значење за вработувањето. Работниците кои се во работен однос, задолжително се осигурени во случај на невработеност. Законот, исто така ја уредува постапката и условите за остварување на паричен надоместок како право на осигурување во случај на невработеност, времето за кое се исплатува и условите поради кои на невработеното лице му престанува правото на ПН.

За остварување на правото на ПН преку анализа на законската регулатива го констатиравме следното:

- условите под кои невработените лица не можат да остварат ПН кои се уредени во член 67 од ЗВОСН, а се однесуваат на основот на престанок на работниот однос не се целосно усогласени со одредбите од Законот за работни односи со кој е уредено откажување на договорот за вработување. Недореченостите и неусогласеноста со Законот за работните односи влијаело на поднесување и водење на жалбени и судски постапки со кои се соочува Агенцијата и МТСП;
- во член 68 од ЗВОСН не е прецизно уреден начинот на пресметка на висината на ПН при работа со неполно работно време пресметано во полно работно време предвидено како право со член 66 алинеја 2, што придонесува за различен начин на постапување при пресметување на висината на паричниот надоместок на невработеното лице за работниот однос со скратено работно време;
- постојат недоречености во условите за престанок на правото на паричен надоместок на невработеното лице од членот 77 од ЗВОСН и тоа доколку:
    - „одбие да се јави кај работодавачот ако е упатен од Агенцијата за засновање работен однос“, не е допрецизирано дека се применува само во случаите доколку невработеното лице е упатено на работно место со соодветна стручна подготовка или изјавил дека прифаќа вработување и на

понизок степен на стручна подготовка. Вака утврдениот услов за престанок на правото не е усогласен со член 59-в поради што во пракса повеќе се применуваат одредбите од овој член каде што е уредено дека лицето се брише од евиденцијата на невработени лица доколку два пати во текот на две години одбие соодветно или погодно вработување или одбие да присуствува или не се јави на интервју за работа на кое е упатено од страна на Агенцијата, како поповолно утврдена обврска;

   - „одбие да заснова работен однос кај работодавачот ако го упатила Агенцијата", не е прецизирано дека истата е во важност само доколку работодавачот е согласен и смета дека упатеното лице од Агенцијата е соодветно на неговите барања и ги исполнува условите за вработување, но и доколку условите за вработување се погодни за невработеното лице;
   - „лицето заснова работен однос, основа трговско друштво, претпријатие или друго правно лице, врши занаетчиска или друга дејност", не е регулиран престанок на остварување правото на ПН доколку невработеното лице е работно ангажирано да извршува работи со договор на дело и на кој начин ќе се утврди нивниот статус;

- право на ПН има невработено лице за времето поминато во работен однос, за кое се уплатени придонеси од задолжително социјално осигурување согласно член 66 од ЗВОСН. Со материјалниот закон не е прецизно уредено дали индивидуалните земјоделци и други категории на лица кои согласно член 12 од Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување не се наведени како обврзници за плаќање на придонес за задолжително осигурување во случај на невработеност (но се обврзници на придонесите за ПИО и ЗО), имаат право на ПН. Во пракса, согласно добри практики и воедначен пристап при одлучување за право на ПН, како и судски решенија од минатото, на оваа категорија на лица им се дозволува право на ПН, доколку ги исполнат пропишаните услови;
- со членот 82 од законот се уредува правото на Агенцијата да бара враќање на средства исплатени на име осигурување во случај на невработеност во случај кога лицето не известило за промените кои влијаат на престанување на правото, но истиот не содржи одредби со кои ќе се доуредат правата на Агенцијата за барање на враќање на парични средства (пр. при враќање на работа на невработеното лице по судска одлука ретроактивно), како и утврдување на рокот за враќање на средствата во Буџетот на РСМ/потсметка на Агенцијата.

Недореченостите во законската регулатива и непрецизираните услови под кои му престанува правото на ПН на невработеното лице го зголемуваат ризикот дел од одредбите да немаат практична или воедначена примена во пракса.

Ревизијата известува дека во текот на 2020 година од страна на МТСП започнати се активности за подготовка на предлог текст на нов Закон за вработување и

осигурување во случај на невработеност, за што е формирана работна група со претставници од МТСП, Агенцијата и надворешни експерти и истиот е во работна верзија.

4.1.2. Со цел обезбедување социјална сигурност на лицата кои останале без работа поради приватизација на претпријатијата со доминантна сопственост на државата, во периодот од 2008 – 2021 година Собранието на Република Северна Македонија има донесено пет Закони за материјално обезбедување на невработените лица. Законот за прв пат е донесен во 2008 година, после кој донесени се уште четири закони во 2017, 2018, 2020 и 2021 година со измени и дополнувања на дел од истите (Прилог 2).

Со законите за материјално обезбедување на невработените лица се уредуваат условите за стекнување и начинот на користење на право на материјално обезбедување во вид на паричен надоместок на невработените лица на кои им престанал работниот однос по основ на стечај, ликвидација или технолошки вишок во рамките на утврден законски период, поради приватизација на претпријатијата со доминантна сопственост на државата.

Со извршената анализа на законите ревизијата ги констатира следните состојби:

- со Законот од 2008 и измената од 2014 година право на МО има невработено лице на кое му престанал работниот однос во претпријатие со доминантна сопственост на државата, по основ на стечај, ликвидација или технолошки вишок кое има најмалку 25 години стаж на осигурување, а правото на остварување го добива до негово вработување, пензионирање или настанување на некои од условите за губење на правото на паричен надоместок. Со анализа на податоците од базата на корисници на МО утврдивме дека во 2021 година вкупно 707 корисници остваруваат материјално обезбедување по овој основ. Со наведениот закон не е определена старосна граница од која невработеното лице може да биде корисник на материјално обезбедување, при што право на материјално обезбедување стекнале лица кои своевремено биле на возраст од 45-51 година и оствариле право до нивно вработување или пензионирање. Овие корисници примаат паричен надоместок 13 односно 7 години (во зависност од тоа дали правото го оствариле по законот од 2008 година или неговата измена од 2014 година) од државата поради тоа што не настапил некој од условите за негов престанок.

  Со оглед на ваквата состојба со донесување на новите закони во периодот од 2017 – 2021 година, старосната граница за остварување на правото на невработените лица се ограничува, на тој начин што право на материјално обезбедување може да оствари невработено лице кое на денот на влегувањето во сила на законот/поднесување на барањето е на возраст од најмалку 52 години (жена), односно 55 години (маж);

- законите за МО немаат континуитет во нивното носење, истите се со ограничен период на поднесување на барање при што се утврдени различни критериуми

во поглед на датумот на престанок на работниот однос (Прилог 2). Имено со носењето на Законите за МО и нивните измени се менуваат и дел од условите за остварување на правото на МО со што се влијае на бројот на корисници, а со тоа и на правото кое лицата го остваруваат во различен временски период согласно условите. Имено, за разлика од Законот од 2008 и измените од 2014 година со законите од 2017 - 2021 година условите за стекнување на МО се намалени, во поглед на работниот однос кој невработените требало да го имаат во претпријатија (од најмалку 25 години стаж на осигурување, истиот се намалува на 15, а потоа со законот од 2021 година на 14 години стаж во претпријатија со доминантна сопственост на државата);

- правото на МО, невработеното лице, го остварува до негово вработување или пензионирање, односно до настапувањето на некои од основите за престанок на правото на ПН, утврдени со ЗВОСН. Ваквите одредби, можат да влијаат дестимулативно на невработените лица да бидат активни баратели на работа, да се прилагодат на промените на пазарот на трудот, односно да се вработат, при што корисниците најчесто ја користат оваа мерка до нивното пензионирање, што создава ризик истите да се учесници на неформалниот пазар на трудот;

- невработено лице во смисла на членот 1 од Законот од 2017 година е лицето „кое остварило право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година ***и кое по остварувањето на правото на паричен надоместок не било вработено на неопределено време, односно работниот однос не му престанал по негова волја и вина***". Со носењето на законите за МО во 2018, 2020 и 2021 година овој услов е променет, односно означениот дел се брише, при што лицето кое по примање на ПН се вработило на неопределено време, а потоа повторно му престанал работниот однос има право на МО, доколку ги исполнува и останатите предвидени услови.

Меѓутоа, лицето на кое му престанал работниот однос во претпријатие со доминантна сопственост на државата (по основ на стечај, ликвидација или технолошки вишок), кое по остварување на правото на ПН во определен период успеало да се вработи на неопределено се прилагодило на новите услови на пазарот на трудот, поради што ревизијата е на мислење дека при носење на нов закон во иднина треба да се преиспита можноста дали лицето кое било вработено на неопределено време, треба да остварува МО доколку повторно е невработено, односно да се утврдат основите за престанок на последниот работен однос под кои невработеното лице не може да оствари право на МО.

Со оглед дека материјално обезбедување е наменето за лицата кои навремено го изгубиле работното место поради приватизација на претпријатија со доминантна сопственост на државата, а законите не се носат во континуитет секоја година останува неизвесно дали условите (во поглед на должината на работниот стаж во овие претпријатија) во иднина ќе се олеснуваат/намалуваат и дали државата преку надлежните институции ќе утврди потреба од понатамошно носење на закони за

обесштетување на оваа категорија на невработени лица кои во досегашниот период не ги исполниле условите за користење на МО. Наведените законски одредби создаваат нееднаков пристап кон невработените лица кои ги изгубиле работните места поради приватизацијата на претпријатијата со доминантна сопственост на државата во различен временски период и влијае на висината на средствата кои Агенцијата ги издвојува за МО (врска Графикон бр. 3).

4.1.3. Со извршениот увид во доставената документација и извршените анализи во насока на осознавање дали внатрешната ревизија е формирана и функционира согласно законските прописи, ревизијата го констатира следното:

- согласно актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, формиран е Сектор за внатрешна ревизија со еден раководител на сектор, двајца раководители на одделенија, еден виш соработник, еден советник и двајца помлади соработници. Заклучно до денот на известувањето, секторот функционира со раководител на одделение и еден виш соработник за ревизија на усогласеност. Ваквата состојба не е во согласност со член 31 став 1 алинеја 3 од ЗЈВФК, според кој, согласно годишниот буџет со кој располага Агенцијата, организационата единица за внатрешна ревизија треба да биде екипирана со најмалку четири ревизори и еден раководител;
- од страна на внатрешната ревизија поради несоодветна кадровска екипираност не е извршена ревизија на целокупниот процес на остварување на права од паричен надоместок, додека пак во периодот до 2018 година извршени се вонредни ревизии на поединечни предмети, решенија за неостварено право на паричен надоместок или поднесени жалби со што не е обезбедено спроведување на ревизии на целокупниот процес на остварување на права и нивна исплата, како што е предвидено со член 28 и 29 од ЗЈВФК.

Неизвршената внатрешна ревизија на усогласеност на целокупниот процес на остварување на права од паричен надоместок со постоечката законска и подзаконска регулатива не обезбедува совет на одговорните лица во Агенцијата за ефикасноста на процесот од поднесување на барање до исплата, како и поврат на средства од корисниците во случај на настапување на условите за престанок на правото на ПН.
Со Стратешкиот и Годишниот план на секторот за внатрешна ревизија во Агенцијата за 2023 година[13] планирана е ревизија на процесот на паричен надоместок – остварување на правото на осигурување во случај на невработеност.

4.2. Остварување на права од паричен надоместок

4.2.1. Постапката за остварување на правата на паричен надоместок и нивна исплата се врши од страна на ЦВ на Агенцијата. За уредување на овие активности донесени се упатство и процедура за работа. Со извршениот увид во донесените интерни акти во

[13] Годишен план бр.05-2370/3 од 06.12.2022 година;

однос на воспоставениот систем и постапката за остварување на правата од ПН и МО во вид на паричен надоместок и нивна исплата, ги констатиравме следните состојби:

- од страна на одговорното лице на АВРСМ донесено е Упатство за начинот за работа и постапување на Агенцијата[14] со кое се уредува:
  - начинот и рокот на поднесување на барањето од страна на невработените лица и обезбедување на потребната документација по службена должност од другите институции;
  - податоците врз основа на кои се утврдува висината на паричниот надоместок;
  - времето на исплата и услови во кои мирува, запира и продолжува исплатата, случаите кога престанува правото на ПН на невработеното лице;
  - условите за повторно остварување на паричен надоместок по престанокот на стекнатото право.

  Во упатството се дадени и практични примери за постапување во одредени случаи, но со истото не се предвидени внатрешни контроли и разграничување на надлежностите и одговорностите меѓу вработените вклучени во процесот. Притоа, со упатството опфатено е само остварувањето на паричниот надоместок врз основа на ЗВОСН, но не и материјалното обезбедување во вид на паричен надоместок, кое се остварува врз основа на посебните закони за материјално обезбедување. Исто така, Агенцијата нема донесено процедура со утврдени контроли и поделба на надлежностите при приемот и обработка на барањата за паричен надоместок, комплетирање на документација, пресметка на висината и донесување на решенија за одобрување/одбивање на барателите;

- не е воспоставена целосна поделба на надлежностите и одговорностите при активностите од поднесување на барање до изготвување на решение за остварување на права од паричен надоместок кај ЦВ. Од анализираните податоци за опфатените 9 ЦВ ревизијата констатира дека кај поголемиот дел отсуствува целосна поделба на надлежностите или постои оптовареност со предмети поради недостиг на вработени вклучени во процесот на остварување на правата од ПН, што особено се истакнува во поголемите ЦВ[15] каде што има голем број на поднесени барања. Имено, во 2021 година кај поголемиот дел од ЦВ приемот на барањата, комплетирање на документација, пресметката на висината и изработката на решенијата се врши само од едно лице, а во одредени случаи кај дел од ЦВ утврдивме дека и контролата се спроведува од истото лице. Решението за остварување на право на ПН, покрај надлежното/ите лица вклучени во постапката, го контролира и потпишува и раководителот на ЦВ. Во текот на 2021 година 3 ЦВ имаат доставено барања за потреби од нови вработувања до ЦС. Податоците за кадровската екипираност

[14] Број 03-938 од 01.10.2013 година, измени и дополнувања бр.03-938/013 од 30.06.2014, бр.03-594/1 од 03.04.2015 и бр.03-1323/1 од 22.07.2016 година;

[15] во Штип, Прилеп, Тетово;

со лица вклучени во процесот на остварување на права од ПН во ЦВ се презентирани во Прилог 3;

- изготвени се Добри практики и воедначен пристап при одлучување за право на паричен надоместок како работен документ кој служи на ЦВ за воедначено постапување при решавање на поднесените барања и толкување на членовите од ЗВОСН, но истите не се потпишани и усвоени од органите на управување и раководење на Агенцијата, со што не се обезбедени обврски и одговорности за постапување по истите;

- процесот на исплата на средства за паричен надоместок во ЦС е уреден со донесена ИСО процедура, но не е донесена процедура со утврдени контроли на документацијата за исплата на средства за паричен надоместок во ЦВ. Имено, исплатата на потребните средства се реализира врз основа на доставени барања за исплата/пресметки од ЦВ до Секторот за финансиски прашања, кој од потсметката за паричен надоместок врши дознаки до ЦВ, а ЦВ вршат исплата на корисниците, без да се уреди делот на финансиското работење и контроли на финансиската документација во ЦВ;

- Агенцијата нема донесено политики за сметководствено работење и за спроведувањето на финансиските контроли и усогласување помеѓу ЦВ и ЦС, како и интегрирање на податоците од системот за паричен надоместок со модулот за финансиското работење.

Во периодот на известување од извршената ревизија Агенцијата донесе „Упатство за поврзување на налози за исплата на корисниците на паричен надоместок по основ на невработеност кои се прокнижени во книговодство, со налози за трезор“[16].

Наведените состојби не се во согласност со член 7 и 16 од ЗЈВФК согласно кои раководителот на субјектот има обврска да пропише процедури за работа за документирање на активностите и изврши разграничување на должностите, што создава ризик воспоставениот систем на остварување на правата од ПН да не обезбедува точност и навременост на постапката во целост согласно законската регулатива и соодветна поделба на надлежностите.

4.2.2. Остварување на правото на паричен надоместок започнува со поднесување на барање за остварување на право на ПН од страна на невработеното лице до ЦВ во местото на живеење на лицето. Согласно член 74 од законот образецот на барање и потребната документација за остварување на правото на ПН ги пропишува министерот надлежен за работите од областа на трудот, во согласност со министерот за информатичко општество и администрација.

Ревизијата утврди дека надлежниот орган ги нема пропишано потребниот образец и документација, а во пракса Агенцијата има изготвено „образец на барање“, кој

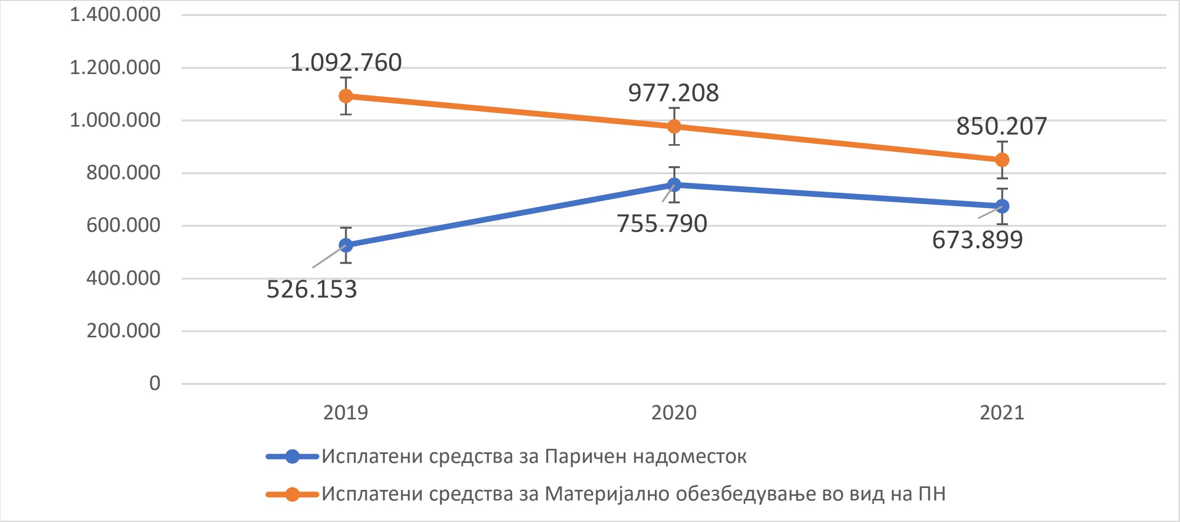
[16] Број 05-44/1 од 09.01.2023 година;

електронски се пополнува од страна службеното лице во ЦВ по лично барање на невработеното лице во ЦВ и на кој е наведена потребната документација за остварување на правото на ПН.
Овластеното службено лице од Агенцијата кое ја води постапката е должно во рок од три дена од денот на приемот на барањето, по службена должност да ги прибави доказите и податоците потребни за докажување на исполнетоста на условите за остварување на право од паричен надоместок пропишани во ЗВОСН.

Од вкупно исплатените социјални бенефиции за правото на ПН и МО во вид на паричен надоместок, вклучувајќи ги и придонесите за ПИО и ЗО исплатени се средства во вкупен износ од 1.524.106 илјади денари, што претставува 45,34% од вкупните расходи на Агенцијата за вкупно 26.158 корисници на ПН и МО во текот на 2021 година (17.290 корисници на ПН и 8.868 корисници на МО).

Исплатените средства за паричен надоместок согласно ЗВОСН и законите за МО за периодот од 2019-2021 година по основ на стекнато право се презентирани на графикон бр. 1.

Графикон бр. 1

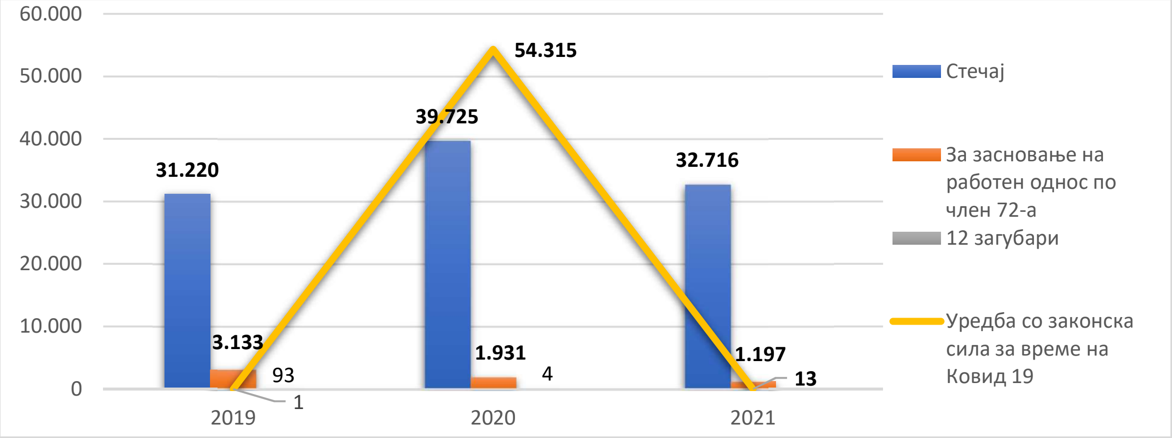


Со ревизија на избран примерок од 340 предмети и одговорените прашалници од 9 ЦВ во делот на остварување на правата од ПН и МО во вид на паричен надоместок констатирани се состојби во делот на обезбедување на комплетност на документацијата и постапување од страна на ЦВ и тоа при:

- Остварување на права од ПН

Исплатените средства за паричен надоместок на невработени лица согласно ЗВОСН се презентирани на графикон бр. 2.

Графикон бр.2



- вкупниот износот на исплатените средства по различни основи низ годините се менувал а особено е зголемен во делот на исплати на ПН на невработени лица по однос на Уредба со законска сила за време на вонредна состојба во 2020 година како поддршка на лицата кои останале без работа како последица на отпуштање од страна на работодавачите во време на Ковид 19;
- во 84 предмети за остварување на право на паричен надоместок кај 8 ЦВ, утврдивме отсуство на одлука или решение за откажување на договорот за вработување од деловни причини, престанување на вработување на определено време (сезонски работи), односно поради отворање на стечајна постапка, или судско решение за отворање на стечајна постапка/ликвидација. При остварување на право на ПН, Агенцијата има обврска согласно Упатството и образецот на „барање” наведената документација да ја прибави по службена должност од ЦВ или истата да е доставена од барателот. Наведеното укажува дека ЦВ не секогаш во предметот обезбедуваат документи за утврдување на основот на престанок на работниот однос утврден со член 67 од ЗВОСН, а во пракса основот на престанок го утврдуваат по службена должност (М1, М2 образец);
- за докажување на исполнетоста на условите за остварување на право од ПН по поднесено барање, службеното лице од ЦВ прибавува преглед на регистрирани податоци во матична евиденција од Фондот за ПИО, а размената на податоци се спроведува во хартиена форма, поради не воспоставена електронска размена на податоци и поврзаност на евиденциите помеѓу Агенцијата и Фондот за ПИО иако можноста за истото е предвидена во членот 61-б од ЗВОСН. Утврдивме дека во 2 ЦВ податоците (преглед/листинг) од Фондот за ПИО во одредени случаи се обезбедуваат ненавремено во однос на законски предвидениот рок од 3 дена од денот на приемот на барањето во кој Агенцијата треба да ги обезбеди податоците, што создава ризик ненавремено изготвување на решенијата за остварување на право на ПН;

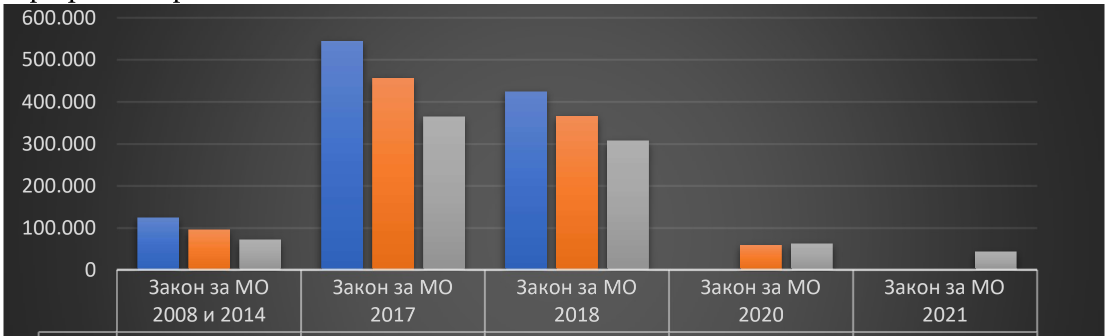
- за остварување на право од ПН кога барател е невработено лице кое има бенифициран стаж, кај 2 предмети недостига потврда/уверение од работодавачот за стажот на осигурување кој му се смета со зголемено траење. Утврдивме дека само во одредени случаи во предметите има пресметка од Фондот за ПИО со кој се утврдува намалувањето на старосната граница (во години, месеци и денови) поради бенифициран стаж. Точното утврдување на стажот на осигурување кој се смета со зголемено траење (бенифициран стаж) на невработеното лице барател на ПН има влијание врз точно определување на временскиот период на правото на користење на ПН;
- утврдивме дека решението за остварување на право на ПН кај вкупно 14 предмети кај 2 ЦВ не е изготвено во законски утврдениот рок од 30 дена од денот на приемот на барањето, а како причина за ваквата состојба најчесто се јавува потребата за комплетирање на стажот на осигурување на барателот;
- утврдивме различно постапување од страна на ЦВ при изготвување на пресметката за определување на висината на ПН:
  - доколку невработеното лице – барател на ПН има работен стаж со неполно работно време износот на плата за два месеци го собираат за да добијат полна плата односно полно работно време[17], или се зема месечната нето плата што му е исплатена на лицето[18] без оглед што работело со скратено работно време. Ваквото постапување влијае врз висината на паричниот надоместок кој му се определува како право на невработеното лице;
  - при изготвување на пресметката за висината на паричниот надоместок кој ќе му се исплати на невработеното лице – барател на ПН, преку системска поврзаност со УЈП, Агенцијата обезбедува преглед на податоци за исплатени плати и придонеси за вработување за барателот на ПН за последните 24 месеци. Утврдивме дека Агенцијата нема добиено пишано упатство/насоки за начинот на употреба на податоците од УЈП кога покрај шифрата за исплата на основна плата (шифра 101) се јавуваат и други шифри на исплата за прилагодувања за плати и придонеси, аконтативни исплати, боледувања и други исплати, поради што утврдивме различен начин на постапување од страна на ЦВ. Ваквата состојба влијае врз висината на пресметаниот ПН што ќе го оствари невработеното лице.

Остварување на право на МО во вид на ПН

Исплатените средства за МО во вид на паричен надоместок согласно законите за материјално обезбедување се презентирани на графикон бр.3.

[17] ЦВ Прилеп, ЦВ Битола;
[18] ЦВ Скопје, ЦВ Велес, ЦВ Куманово, ЦВ Струга, ЦВ Тетово, ЦВ Штип;

Графикон бр.3



	Закон за МО 2008 и 2014	Закон за МО 2017	Закон за МО 2018	Закон за МО 2020	Закон за МО 2021
2019	123.950	544.292	424.518	0	0
2020	95.588	456.825	366.411	58.384	0
2021	72.479	364.802	307.319	62.353	43.254

- невработеното лице има право на месечен паричен надоместок како материјално обезбедување во висина од 34% од просечно исплатената месечна нето плата по работник во државата за претходната година, при што вкупниот износ на исплатените средства за МО во вид на паричен надоместок низ годините има тренд на опаѓање, што се должи на намалување на бројот на корисници пред се поради пензионирање или настапување на некој од условите за престанок на правото;
- во вкупно 147 предмети за остварување на право на паричен надоместок кај 8 ЦВ, утврдивме отсуство на одлука или решение за откажување на договорот за вработување од деловни причини, престанување на важноста на договорот за вработување на определено време (сезонски работи), поради отворање на стечајна постапка, или судско решение за отворање на стечајна постапка/ликвидација;
- согласно законската регулатива, правото на МО не се однесува на оние лица кои примиле испратнина поголема од 12 месечни плати во висина над просечната исплатена месечна нето-плата во Република Северна Македонија во дадениот период. Утврдивме дека во вкупно 21 предмет кај 7 ЦВ отсуствува решение/потврда за примени испратнини кога работникот го изгубил работното место во претпријатие со доминантна сопственост на државата поради технолошки вишок, што создава ризик да се додели право на МО на лица кои примиле испратнина поголема од законски пропишаниот праг;
- со остварувањето на правото на МО во вид на паричен надоместок согласно одредбите од законите за материјално обезбедување, на невработеното лице му престанува правото на парични примања по други основи. Утврдивме дека Агенцијата нема целосно воспоставен механизам за потврдување дека на лицето кое го остварило правото на МО му престанале правата на парични примања по други основи (пр.права од социјална помош и друг вид на примања од други институции), освен правата кои ги остварува од Агенцијата;

- кај вкупно 58 предмети кај ЦВ опфатени со ревизијата утврдивме дека решението за остварување на право на МО не е изготвено во законски утврдениот рок од 30 дена од денот на приемот на барањето, согласно член 81 од ЗВОСН, а во врска со член 9 од Законите за материјално обезбедување.

Некомплетноста на доказите во предметот/досието и различниот начин на постапување од страна на ЦВ кои се однесуваат на остварување на правата од ПН и МО во вид на паричен надоместок не е во согласност со одредбите од ЗВОСН и законите за МО, што може да има влијание врз утврдување на правото и висината на ПН на невработеното лице.

4.2.3. Правото на паричен надоместок на невработеното лице корисник на ПН му престанува ако се остварат условите пропишани во член 77 од ЗВОСН и тоа доколку: заснова работен однос, основа трговско друштво, претпријатие или друго правно лице, врши занаетчиска или друга професионална дејност, невработеното лице од страна на надлежен орган се затекне на работа, е работно ангажирано или врши дејност спротивно на закон, исполни услови за стекнување право на пензија или оствари право на пензија, не ја извести Агенцијата во рок од осум дена за секоја промена која е услов или основа за стекнување, остварување или губење на правото на паричен надоместок како и други пропишани услови.

Врз основа на извршената анализа на основите за престанок на правото на паричен надоместок, добиената документација и спроведените интервјуа со надлежни лица ревизијата ги констатира следните состојби:

- доколку невработеното лице, од страна на надлежен орган се затекне на работа, е работно ангажирано или врши дејност спротивно на закон, согласно член 59-в инспекцискиот орган е должен писмено да ја извести Агенцијата. Со ревизијата утврдивме дека не е уредена динамиката со кој надлежниот орган ќе ја известува Агенцијата за невработените лица кои се работно ангажирани или вршат дејност спротивно на закон, ниту пак е склучен договор помеѓу надлежните институции со кој би се уредило истото. Врз основа на спроведените интервјуа со надлежни лица ревизијата доби информација дека во годината предмет на ревизија, па и во одреден изминат период, Агенцијата, односно дел од ЦВ немаат добиено писмени известувања од инспекцискиот орган од областа на трудот за невработени лица затекнати на работа спротивно на закон;
- доколку невработеното лице одбие работно ангажирање за вршење на јавни работи, настанува основ за престанок на правото на паричен надоместок. Со ревизијата утврдивме дека со оглед на тоа што за вршење на јавни работи има посебна активна мерка (ОП 2021 Мерка 6) која се спроведува преку Агенцијата каде се бараат лица со ниски квалификации, работното ангажирање на невработените лица корисници на паричен надоместок за вршење на јавни работи не е доволно искористена одредба. Имено во 2021 година само 9 лица

корисници на ПН преку 6 ЦВ биле ангажирани во вршење на јавни работи. За вршење на јавни работи е уредено дека организаторот на јавни работи кој работно ќе ангажира невработено лице корисник на паричен надоместок, на јавни работи над 30 дена, има право на надомест од Агенцијата, месечно во висина на ПН на ангажираното невработено лице, но не повисок од утврдената висина во ставот 2 од член 85 од законот[19]. Притоа, правото на надоместок трае до истекот на правото на ПН на лицето, а најдолго до завршувањето на работното ангажирање.

Отсуството на редовна соработка помеѓу надлежните институции придонесуваат за недоволна искористеност на одредбите од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност и создаваат ризик од ненавремено прекинување на правото на ПН при ангажирање или вршење на дејност од страна на корисници на ПН спротивно на закон.

4.3. Посредување при вработување на корисници на ПН и МО

4.3.1. Невработените лица кои се корисници на паричен надоместок, согласно Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност се евидентирани во регистарот на невработени лица, како активни баратели на работа и ги имаат законски утврдените права кои им следуваат како право по основ на невработеност.

- Корисници на ПН

При извршена споредбена анализа за евидентирани невработени лица корисници на паричен надомест за годините 2019, 2020 и 2021 година констатирано е дека со состојба на 31.12.2021 година, евидентирани се 5.279 невработени лица корисници на паричен надоместок и тоа според основ на користење:

Табела бр.3 Невработени лица корисници на паричен надоместок и тоа според основ на користење

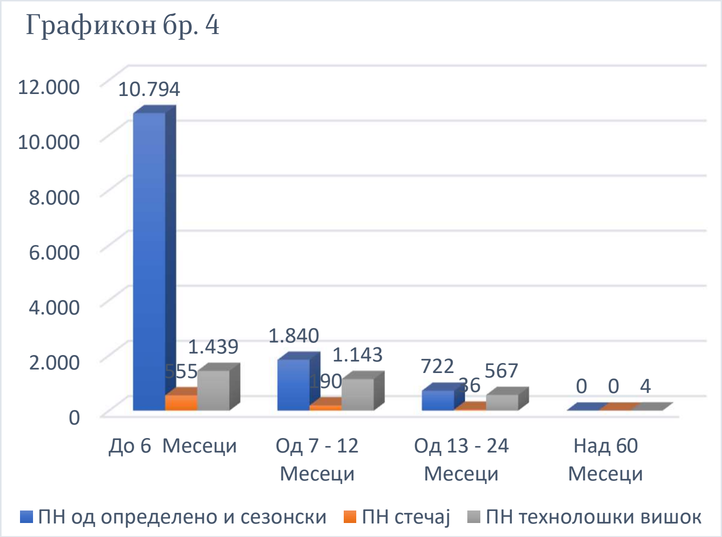
Корисници на паричен надоместок по основ на:	во тек на 2019	31.12.2019 година	во тек на 2020	31.12.2020 година	во тек на 2021	31.12.2021 година
стечај	973	354	980	352	781	264
технолошки вишок	3.642	1.379	3.280	1.830	3.153	1.199
сезонски работници (сезонци и вработени на определено време)	9.442	2.955	15.468	4.728	13.356	3.816
12 загубари		1				
Вкупно	**14.057**	**4.689**	**19.728**	**6.910**	**17.290**	**5.279**

[19] утврдениот износ на платата за ист вид на работи според колективен договор, превоз и исхрана, осигурување во случај на несреќа при работа и професионално заболување и друго, под услови и на начин утврдени со договор меѓу организаторот на работите и ангажираните невработени лица;

Утврдивме дека бројот на невработени лица корисници на ПН во 2021 година е намален за 30,9% во однос на 2020 година, што се должи на исплати на паричен надоместок на невработени лица по однос на Уредба со законска сила за време на вонредна состојба во 2020 година.

На Графикон бр. 4 прикажани се податоците за бројот на корисници на ПН по основ и според должина на користење.

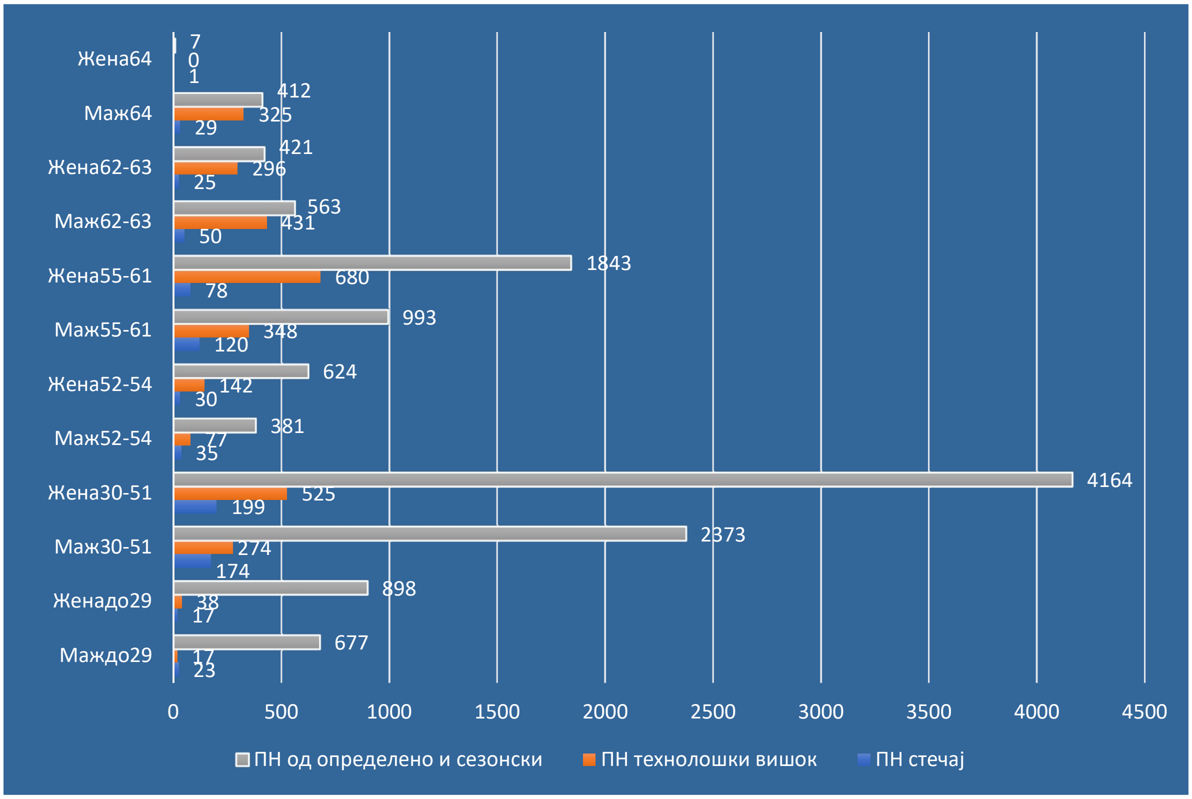
Според должината на користење на ПН податоците укажуваат дека 62% од корисниците, односно 10.794 корисници користат паричен надоместок до 6 месеци и тоа по основ на престанок на работниот однос од определено време и сезонска работа.



Анализирајќи ги корисниците на ПН во текот на 2021 година според старосна структура, основ на исплата и пол утврдивме дека околу 77% од корисниците користат ПН поради загуба на работното време од определено и сезонски од кои 37% се жени на возраст од 30-51 година. Според старосната структура утврдивме дека 45% од корисниците се на возраст од 30-51 година, а во однос на вкупниот број на корисници 58% се жени.

На графикон бр.5 се презентирани податоци за бројот на корисници на ПН по возраст и пол на датум на последна исплата во 2021 година.

Графикон бр.5.



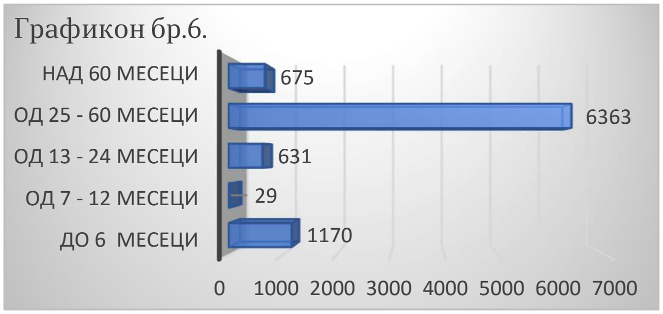
Корисници на МО

Согласно законите за материјално обезбедување на невработени лица поради приватизација на претпријатијата со доминантна сопственост на државата[20] со состојба на 31.12.2020 година евидентирани се вкупно 7.699 корисници, а со состојба на 31.12.2021 година евидентирани се 6.885 невработени лица корисници на право на МО во вид на паричен надоместок.

Табеларен приказ бр.4

Број на корисници согласно законите за материјално обезбедување						
Со состојба на:	Закон за МО 2008 г.	Закон за МО 2017 г.	Закон за МО 2018 г.	Закон за МО 2020 г.	Закон за МО 2021 г.	**Вкупно**
31.12.2019 г.	965	4.569	3.604	/	/	**9.138**
во тек на 2019 г.	1.324	5.803	4.203	/	/	**11.330**
31.12.2020 г.	705	3.515	2.917	562	0	**7.699**
во тек на 2020 г.	973	4.580	3.622	624	0	**9.799**
31.12.2021 г.	497	2.515	2.200	462	1.211	**6.885**
во тек на 2021 г.	707	3.520	2.932	567	1.142	**8.868**

[20] донесени во 2008, 2014, 2018, 2020 и 2021 година;

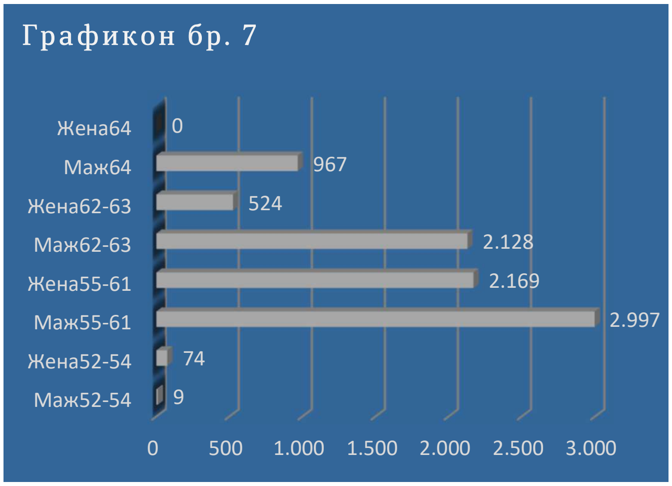


На графикон бр. 6 се презентирани податоците за бројот на корисници на МО според време на користење и учеството на корисниците на паричен надоместок според должината на користење на МО.

Податоците укажуваат дека 6.363 корисници користат ПН подолг временски период и тоа од 25-60 месеци, што претставува 72% од вкупниот број на корисници на МО.

На графикон бр. 7 се презентирани податоците за староснатa структура и пол на корисниците на МО.

Анализирајќи ги корисниците на МО во текот на 2021 година според старосна структура и пол утврдивме дека 58% од корисниците се на возраст од 55-61 година, додека во вкупниот број на корисници според пол доминираат мажи со 69%, а 31% се жени.



Врз основа на презентираните состојби утврдивме дека корисниците на МО тешко успеваат да се прилагодат на промените на пазарот на трудот и да најдат вработување, поради што најчесто користат МО во вид на ПН до нивно пензионирање.

АВРСМ презема активности преку директна соработка со работодавачите да овозможи посредување при вработување на невработените лица. Целта на услугата е да се олесни поврзувањето на понудата и побарувачката на работна сила, односно да им помогне на работодавачите да ги пополнат слободните работни места со квалификувани работници, а на невработените и другите лица кои бараат работа да им помогне при вработувањето.

Во продолжение на графикон бр. 8 се презентирани податоци за **ефектите од посредување при вработување на корисници на** ПН кои учествувале во посредувањето и остварено вработување:

Графикон бр. 8.

Податоците укажуваат на фактот дека и покрај заложбата на Агенцијата и нејзиното учество при посредувањето мал е бројот на лицата кои се вработиле во периодот од 2017-2021 година.

Во 2021 година бројот на корисници на ПН кои учествувале во посредување во однос на 2020 година е зголемен, но бројот на вработувања на овие корисници е незначителен односно намален во однос на претходната година.

Малиот број на вработувања преку посредување на Агенцијата се должи на тоа што дел од лицата кои се пријавени како невработени не доаѓале на интервју за работа во Агенцијата, а исто така, оние кои се јавувале на интервју кај работодавачот, не ги прифаќале условите: позицијата, платата и други услови. Со измената и дополнувањето на Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност од јуни 2019 година, во член 59-в утврдено е доколку лицето два пати во текот на 2 (две) години одбие соодветно или погодно вработување или одбие да присуствува или не се јави на интервју за работа на кое е упатено од страна на Агенцијата, да биде избришано од евиденција на невработени лица.

Истакнуваме дека согласно евиденцијата на Агенцијата, во 2021 година вкупно 28 лица корисници на ПН одбиле 1 покана за посредување за вработување, но нема невработени лица - корисници на ПН кои двапати одбиле соодветно или погодно вработување, одбиле да присуствуваат или не се јавиле на интервју за работа на кое биле упатени од страна на Агенцијата.

Наведеното укажува на слабости во делот на посредувањето за вработување кое е предвидено со член 10, член 11 и член 12 од ЗВОСН а има за цел да им помогне на работодавачите да ги пополнат слободните работни места со квалификувани работници, а на невработените и други лица кои бараат работа да им помогне во вработувањето, поради што не е остварена успешна интеграција на невработените лица корисници на ПН на пазарот на труд и се продолжува исплатата на МО на невработеното лице.

4.4. Враќање на средства од корисници на ПН и МО за неосновано искористен износ

4.4.1. Корисникот на ПН во случај на настанување на некој од основите за престанок на правото пред истекот на времето стекнато со решение има обврска да ги врати паричните средства. Согласно член 82 од ЗВОСН невработеното лице кое користи права на надоместок е должно да ја извести Агенцијата за сите промени што влијаат на стекнувањето или губењето на правата, најдоцна во рок од осум дена од настанувањето на промените. Агенцијата има право да бара враќање на средствата со банкарска камата, исплатени во име на осигурување во случај на невработеност, во случаи кога правото било остварено врз основа на неточни податоци или лицето кое го стекнало тоа право не известило за промените кои влијаат врз остварувањето и престанувањето на правото.

Со извршената ревизија на постапката за поврат на средства од страна на корисници на ПН за искористениот износ по губење на правото ги констатиравме следните состојби:

- Агенцијата нема донесено упатство/постапка за начинот на поврат на искористените средства од страна на корисник на ПН, во случај на настапување на условите за престанок на правото на ПН, а пред истекот на времето стекнато со Решение, односно до донесување на решение за престанок на правото, поради што утврдивме невоедначен пристап на постапување од страна на ЦВ;
- со Решението со кое на невработеното лице му се признава остварување на ПН се наведува дека правото се признава до негово вработување или пензионирање, односно до настапување на некои од основите за престанок утврдени со ЗВОСН, но без да се наведат сите основи за престанок утврдени во член 77 од законот. Ваквата состојба создава ризик корисниците на ПН/МО при остварување на право на други парични примања (право на семејна, инвалидска пензија или примања по други основи) благовремено да не известат за промените кои влијаат на престанување на правото. На ваков начин, од моментот на настанување на основ за престанок до моментот на негово утврдување од страна на надлежниот ЦВ поминува подолг временски период по што лицето корисник не е во можност да го врати одеднаш целокупниот износ, па во таков случај склучува спогодба за враќање на рати;
- при настапување на некој од основите за престанок на правото на ПН, ЦВ на корисникот му изготвува Решение за престанок на правото на ПН по добиено Решение за остварено право на пензија од страна на Фонд за ПИОМ или извод од матична книга на умрените доставена од странките и сл. Ако се преклопува периодот на користење на ПН/МО со оствареното право за користење на пензија лицето треба да ги врати средствата за периодот за кој се поклопува. ЦВ не изготвуваат посебни решенија за поврат на парични средства;

- Утврдивме не воедначен пристап на постапување при утврдена обврска за поврат на средства од страна на корисниците и тоа:
    - кај 4 ЦВ[21] во Решението за престанок на правото на ПН се наведува износот кој треба да го врати корисникот;
    - 5 ЦВ[22] во Решението за престанок на правото на ПН не го наведуваат износот кој корисникот неосновано го примил и има обврска да го врати. Во вакви случаи во ЦВ се изготвува налог со определениот износ за враќање, а во 1 ЦВ решението за престанок на ПН му се издава по уплата на средствата;
    - 2 ЦВ при еднократно враќање на средствата од корисникот не вршат сметководствено евидентирање на побарувањата и нивниот поврат и покрај укажувањата од страна на ЦС, додека пак 7 ЦВ евидентираат побарувања по извршениот поврат на средства, а не во моментот на настанување на побарувањето.

  Ваквиот начин на постапување создава ризик ЦВ да немаат целосен увид во побарувањата по основ на паричен надоместок и можност лицето да не ги врати средствата во целост.

  Во текот на 2022 година од страна на ЦВ Скопје е изготвен терк на Решение за задолжување на корисникот на ПН за износот што треба да го врати и посебно Решение за ништовност, односно за престанок на правото на ПН и истите се во примена;
- Агенцијата нема воспоставено системска поврзаност со евиденциите на други надлежни институции за преземање на потребните информации и документација (решенија за остварување на права од пензија, информации за починати корисници, податоци за социјални примања и др.), како механизам за откривање на корисник на ПН/МО кој остварува парични примања по други основи и на таков начин исполнил некој од предвидените услови кои се основ за престанок на правото на ПН. Особено е проблем за ЦВ ненавременото пријавување на остварено право на семејна и инвалидска пензија, со што постои ризик да се изврши исплата за корисници кои не ги исполнуваат условите и да не се донесе навремено решение за престанок на правото. Во ваков случај, при постоење на сомнеж за настанување на некој од условите за престанок на правото на ПН или непријавување на лицето во евиденција на невработени, вообичаена пракса е ЦВ со допис да се обратат до Фондот на ПИОМ или Управата за водење на матични книги за добивање на податоци за корисникот;
- во модулот за водење на евиденција за ПН утврдивме дека од вкупно 30 ЦВ само 7 ЦВ имаат внесено податоци за поврат на средства од страна на корисниците во вкупен износ од 997 илјади денари. Со увид во предмети со реализиран поврат на средства поради неосновано искористен паричен надоместок, од опфатените 9 ЦВ утврдивме дека само 1 ЦВ има воспоставено

[21] Скопје, Штип, Куманово и Битола;
[22] Прилеп, Тетово, Велес, Струга и Гевгелија;

евиденција во модулот/база на корисници на ПН, а 8 ЦВ и покрај тоа што во 2021 година имаат реализирано поврат на средства немаат внесено поединечни податоци за износот на вратени средства по корисници;
- со увид во сметководствената евиденција утврдивме дека повратот на средства се евидентира како приход во ЦС, додека пак ЦВ евидентираат побарувања и воедно ги затвораат по доставени податоци (аналитичка картичка за евидентирање на приходот/уплатените средства на сметка на АВРСМ) од ЦС. Поради не воспоставена аналитичка евиденција на побарувања по основ на ПН од страна на ЦВ, ревизијата не беше во можност да го утврди вкупниот износ на вратени средства во Буџетот на Агенцијата по основ на ПН со состојба на 31 декември 2021 година.

Наведените состојби не се во согласност со одредбите од Законот за сметководство за буџети и буџетски корисници, ЗЈВФК и ЗВОСН што упатува на тоа дека со воспоставениот систем на исплата на ПН не секогаш се обезбедува навременост во откривање на неосновано исплатен паричен надоместок, а поради невоспоставената навремена размена на податоци помеѓу надлежните институции може да има вијание на неоснована исплата на ПН.

4.5. Жалби по неостварено право и нивно одлучување

4.5.1. Согласно член 81 став 2 од ЗВОСН, незадоволните баратели (невработените лица) на ПН и МО поднесуваат жалби против решенијата на АВРСМ во прв степен до министерството надлежно за работите од областа на трудот во рок од 15 дена од денот на приемот на решението и не го одлага извршувањето на решението.

Од доставените одговори на прашалниците и анализа на податоците за поднесени жалби и одлучување по истите од второстепен орган за ЦВ опфатени со ревизијата, утврдивме дека за неостварување на правото на ПН и МО во текот на 2021 година до МТСП како второстепен орган се поднесени 215 жалби против решенијата на Агенцијата, од кои 58 се уважени и се вратени на повторно одлучување додека 157 се одбиени (потврдено е Решението од прв степен). Повеќето жалби се однесуваат на неостварено право на МО.

Незадоволните баратели од Решението на МТСП во втор степен, поднеле тужба до Управен суд од кои:

- 1 тужба е уважена;
- 4 тужби се одбиени и
- 16 постапки се во тек.

Со извршеното тестирање на поднесени жалби по предмети од ЦВ Скопје, каде што се обжалени решенијата од Агенцијата (во прв степен) за неостварување на правото на МО и правото на ПН, утврдивме дека МТСП како второстепен орган при носење на Решение по жалба кај дел од предметите се базира на одговорот што Агенцијата го доставува до МТСП согласно член 107 од Законот за општа управна постапка, при што жалбите се одбиваат како неосновани и се потврдуваат решенијата од прв степен.

Притоа, кај дел од тестираните предмети и покрај тоа што МТСП ги одбива жалбите и ги потврдува решенијата од прв степен за неостварување на правото, по барање на странката за повторување на постапката по член 114 од Законот за општа управна постапка, ЦВ носи Решение за остварување на правото за ПН/МО. Ваквата состојба укажува дека во одредени случаи МТСП не ги цени сите релевантни факти и докази доставени од Агенцијата и странките, односно нецелосно ја утврдува фактичката состојба како орган во втор степен. Исто така, утврдивме состојби каде што во период на одговор по жалба, по извршен повторен увид во фактите и целокупната документација ЦВ носи Решение за остварување на правото за МО.

Наведените состојби во делот на неостварено право и нивно одлучување укажуваат на слабости во примена на одредбите предвидени во ЗВОСН и законите за МО при решавање на поднесените барања за остварување на право и може да влијае на материјално оштетување на невработените лица за неостварено право на ПН и МО.

5. Заклучок

Со опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување техники и методологија од страна на ревизијата, добивме уверување да го изразиме следниот заклучок:
Со извршената ревизија утврдивме дека правната рамка обезбедува услови за остварување на правата од ПН со одредени недоречености кои придонесуваат за невоедначена примена во пракса, а кои се однесуваат на начинот на пресметка на висината на ПН при работа со неполно работно време и на условите за престанок на правото на ПН на невработеното лице. Со интерните акти и упатства за остварување на правата од ПН и МО и нивна исплата не се утврдени надлежности и контроли од страна на лицата вклучени во процесот, а поради недостиг на вработени не се обезбедува разграничување на надлежностите во целост, постои различен начин на постапување од страна на ЦВ и некомплетност на доказите за остварување на правото и висината на ПН. Невоспоставената системска поврзаност за размена на потребните податоци помеѓу Агенцијата и други надлежни институции како механизам за откривање на корисник на ПН/МО кој остварува парични примања по други основи и настапување на некој од основите за престанок на правото на ПН, како и недефинираната соработка со инспекцискиот орган за работни односи, придонесуваат за ненавремено обезбедување на податоците за остварување/престанок на правото на ПН и за корисници кои се работно ангажирани или вршат дејност спротивно на закон. Исплатени се средства во вкупен износ од 1.524.106 илјади денари за вкупно 26.158 корисници на ПН и МО во вид на паричен надоместок, при што утврдивме дека 62% од корисниците користат ПН до 6 месеци поради загуба на работното место од определено работно време и сезонска работа, додека пак 77% од корисниците користат МО во период од 25-60 месеци, а податоците укажуваат дека и покрај заложбата на Агенцијата и нејзиното учество при посредувањето мал е бројот на лицата кои се вработиле во периодот од 2017-2021 година, особено корисниците на МО кои тешко успеваат да се прилагодат на

промените на пазарот на трудот и да најдат вработување, поради што најчесто користат МО во вид на ПН до нивно пензионирање. Не е донесено упатство/постапка за начинот на поврат на искористените средства од страна на корисник на ПН во случај на настапување на условите за престанок на правото на ПН, поради што утврдивме различен начин на постапување од страна на ЦВ, а воспоставената евиденција не обезбедува целосен увид во побарувањата за враќање на средствата од корисникот.

Имајќи го предвид наведеното заклучивме дека со исклучок на ефектите од наведените прашања, активностите и информациите во врска со остварување на правата од ПН и нивна исплата во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, во сите материјални аспекти, се во согласност со релевантната законска регулатива, решенија, воспоставени политики и критериуми кои ја уредуваат оваа област.

6. Препораки

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

1. Агенцијата да иницира вградување на недореченостите во законот за вработување и осигурување во случај на невработеност до МТСП во делот на:
    - уредување на начинот на пресметка на висината на ПН при работа со неполно работно време пресметано во полно работно време;
    - прецизирање на условите под кои му престанува правото на ПН на невработеното лице;
    - уредување на статусот за остварување/непостоење на право на индивидуални земјоделци и други категории на лица кои не се обврзници за плаќање на придонес за задолжително осигурување во случај на невработеност;
    - попрецизно уредување на правата на Агенцијата за барање на враќање на парични средства и утврдување на рокот за враќање на средствата од страна на корисник на паричен надоместок. (точка 4.1.1.)

2. Агенцијата да иницира преземање на активности во соработка со МТСП за:
    - утврдување на потребата од носење на идни закони за МО за невработените лица поради приватизација на претпријатијата со доминантна сопственост на државата кои не оствариле право на МО, водејќи сметка за поголема интеграција на корисниците на пазарот на трудот и
    - утврдување критериуми за остварување на право на МО за невработеното лице кое по извршената приватизација на претпријатието било вработено на неопределено време. (точка 4.1.2.)

Надлежните органи на управување и раководење на Агенцијата да преземат мерки и активности за:

3. Екипирање на Секторот за внатрешна ревизија. (точка 4.1.3.)
4. Донесување на процедури и упатства:
   - со утврдени контроли и поделба на надлежностите при приемот и обработка на барањата за ПН, комплетирање на документација и донесување на решенија за одобрување/одбивање на барателите;
   - со утврдени контроли на документацијата за исплата на средства за ПН во ЦВ;
   - за добри практики и воедначен пристап на постапување од страна на ЦВ при одлучување за право на ПН и МО. (точка 4.2.1.)
5. Обезбедување согласности за вработување и пополнување на испразнетите работни места во ЦВ и воспоставување целосна поделба на надлежности и одговорности во рамките на активностите за остварување на права од паричен надоместок. (точка 4.2.1.)
6. Воспоставување и користење на интегриран систем на поврзаност на електронскиот систем за паричен надоместок и контролни механизми при исплата на средства со модулот финансиското работење во ЦС и ЦВ. (4.2.1.)
7. Утврдување на начин за електронска размена на податоци со Фондот за ПИО за стажот на барателите на ПН преку обезбедување на преглед на регистрирани податоци во матична евиденција и електронски увид на корисници на права на пензија. (точка 4.2.2.)
8. Обезбедување комплетност на документацијата за остварување на правата на ПН согласно утврдените потребни документи наведени во образецот на барање за остварување на право. (точка 4.2.2.)
9. Да предвиди начин на соработка со надлежни институции за обезбедување на податоци и потврдување дека лицето кое го остварило правото на МО нема/му престанале правата на парични примања по други основи. (точка 4.2.2.)
10. Уредување на начинот на соработка со инспекцискиот орган за работни односи за редовно добивање информации и податоци за невработени лица кои се затекнати на работа, работно ангажирани или вршат дејност спротивно на закон. (точка 4.2.3.)
11. Поголема промоција и информирање на организаторите на јавни работи за искористување на можноста за ангажирање на лица корисници на ПН во извршување на јавни работи. (точка 4.2.3.)
12. Зајакнување на заложбата на Агенцијата и нејзиното учество при посредувањето за вработување на корисниците на ПН и МО. (точка 4.3.1.)
13. Изготвување на решение за задолжување на корисникот на ПН за износот што треба да го врати и навремено евидентирање на побарувањата по основ на поврат на ПН сметководствено и во модулот за ПН. (точка 4.4.1.)
14. При доставување на одговор по жалби до надлежниот орган ЦВ да преземат активности за повторен увид во документацијата и утврдување на фактичката состојба по сите релевантни факти. (точка 4.5.1.)