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

Број: 09 - 73/14

Дата: 30.12.2010

ДО

МИНИСТЕРСТВО ЗА ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на успешност на тема "Програми/мерки насочени кон зголемување на вработувањето на лицата со посебни потреби".

Ревизијата на успешност е извршена согласно Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на ДЗР за 2010 година.

Оваа ревизија е дел од меѓународната/паралелна[1] ревизија на успешност "Програми/мерки насочени кон зголемување на вработувањето на лицата со посебни потреби" во која учествуваат 15 ВРИ.

Со ревизијата на успешност е опфатена област која до сега не била предмет на ревизија а која преставува предмет на интерес од повеќе аспекти и за повеќе целни групи .

Правата на ЛПП се регулирани со голем број на закони и подзаконски акти од областа на социјалната заштита, вработувањето, здравството, образованието и др. Посебните услови и погодности за вработување и работење на инвалидните лица се уредени со Законот за вработување на инвалидни лица, Правилникот за критериумите и начинот на доделување на неповратни средства од посебниот фонд за подобрување на условите за вработување и работење на инвалидните лица и Правилникот за работно оспособување на инвалидни лица.

Во однос на организационата поставеност на системот за професионална интеграција на ЛПП кои ја имплементираат горенаведената законска регулатива

[1] Паралелна ревизија значи дека учесничките ВРИ усвоија исти ревизорски цели во своите земји, заеднички ги поставија релевантните ревизорски критериуми и методи иако секоја ВРИ слободно одлучи како ревизијата ќе биде спроведена, кои ревизорски критериуми и методи треба да се применат и ограничување на опфатот согласно околностите во својата земја.

вклучени се МТСП, АВРМ, ЗАПОВИМ и други институции чии активности се однесуваат на односната област.

Политиките за вработување на ЛПП ги пропишуваат следните мерки за субвенционирање:

- ослободување од даноци и обезбедување на средства за придонеси;
- доделување на неповратни средства за вработување на неопределено време на невработено инвалидно лице, адаптација на работно место на кое ќе работи инвалидното лице доколку таа е потребна, набавка на опрема и работно оспособување;
- финансиска поддршка во работењето.

За оваа намена формиран е Посебен фонд на АВРМ во која се влеваат 10% од вкупно остварениот придонес за вработување (1.4% од бруто плата).

Во периодот од 2005 - 2009 година исплатени се вкупно 3.228.308 илјади денари од кои 2.538.514 илјади денари за ослободување од придонеси и 689.794 илјади денари се доделени неповратни средства од Посебниот фонд и тоа за вработување на ЛПП 59.9%, за набавка на опрема 39.0%, за адаптација на работен простор 0.9%, адаптација на работно место 0,1% и работно оспособување 0.1% .

Со Ревизијата на успешност "Програми/мерки насочени кон зголемување на вработувањето на лицата со посебни потреби" ги дефинираме следниве цели на ревизијата:

- Какви се ефектите од имплементацијата на програмите и инструментите за промоција на вработувањето на лицата со посебни потреби, која се врши на централно и локално ниво и како се користени јавните средства за оваа намена?
- Како селектираните институции од јавниот, приватниот сектор и заштитните трговски друштва ги користат програмите/мерките за промоција на вработувањето на лицата со посебни потреби, дали ги почитуваат правата на вработените со посебни потреби и како ги елиминираат пречките за вработување на овие лица?

Ревизијата е извршена за период од 2005-2009 година.

Ревизијата е спроведена со цел да даде оценка на откриените ризици како и да понуди можности за подобрување на политиките на вработување на ЛПП со посебен акцент на програмите и мерките и нивниот ефект врз подобрувањето на условите за вработувањето на овие лица на отворениот пазар на труд.

Со ревизијата се фокусиравме на неколку ризични области кои беа предмет при вршење на ревизијата на успешност:

1. Организационата поставеност на системот за професионална интеграција на ЛПП во РМ
2. Програмите/мерките што ги презема државата во поглед на подобрување на условите за вработување и работење на ЛПП

3. Користење на програмите/мерките за промоција на вработувањето на ЛПП, од страна на субјектите од јавниот, приватниот сектор и заштитните трговски друштва

Со ревизијата беа опфатени следните институции надлежни за креирање и спроведување на политиките за подобрување на условите за вработување на ЛПП: МТСП, АВРМ, Центрите за вработување, МОН, образовни институции, ДЗС, ЗАПОВИМ и Заштитни друштва.

Целокупниот опфат и доказите кои ги обезбедивме по пат на спроведените техники и методологија од страна на ревизијата, ни дадоа основа да го изразиме следното мислење:

Со потпишување и ратификување на голем број меѓународни документи и постојана хармонизација на националното законодавство, државата спроведува активна политика спрема ЛПП. Сепак, одредени законски одредби што ги регулираат правата на ЛПП отстапуваат од уставните начела и меѓународните норми. Инвалидите на трудот не ги уживаат истите бенефиции како и инвалидните лица, а правото на користење на постојаната парична помош на лицата неспособни за работа е условено од социо-економскиот статус на семејството.

Државата не располага со релевантни податоци за вкупниот број на ЛПП во РМ. Во однос на образованието, не се обезбедени услови за остварување на сите облици и фази на инклузија на овие ученици во редовниот образовно воспитен процес. Програмите за средно образование и работно оспособување на лица со хендикеп се ограничени, застарени, а работните места за кои се оспособуваат најчесто не кореспондираат со можностите на пазарот на труд.

Постапките за добивање документи за инвалидност и документите потребни за вработување на инвалидно лице се комплексни а за нивно издавање се чека и до 3 месеци поради што заинтересираните страни најчесто се откажуваат од понатамошните активности за вработување. Барањата од субјектите за користење на средствата од Посебниот фонд, се решаваат со задоцнување од една до две години што го намалува интересот на субјектите за нови вработувања на ЛПП и подобрување на условите за работа.

Политиките за вработување на ЛПП имаат позитивен ефект врз зголемување на бројот на вработени инвалидни лица во заштитните друштва но не и во јавниот и приватниот сектор. Причини за ваквата состојба се поголемите бенефиции што ги добиваат заштитните друштва, недоволната информираност на останатите субјекти за бенефициите што ги нуди државата, нискиот степен на образование и се помалку атрактивните и барани занимања за кои се оспособуваат овие лица.

За државните органи не постои обврска за вработување на овие лица, така што во овој сектор се вработени 0.2% од вкупниот број на вработени ЛПП. МТСП преку АВРМ врши мониторинг и евалуација на ефектите од спроведувањето на програмите при што повеќе пати се менувани политиките за вработување на ЛПП но не се преземени мерки и активности за нивно вклучување во јавниот и приватниот сектор.

Во периодот од 2005 до 2009 година корисници на неповратни средства од посебниот фонд се ЗД и трговците поединци. Најголем дел од средствата на Посебниот фонд се користат за вработување на ЛПП и набавка на опрема. Работодавците немаат извршено адаптација на работните места во зависност од видот и степенот на инвалидноста иако за оваа намена предвидени се неповратни средства, за кои субјектите не покажуваат интерес. Не е обезбеден целосен и ефикасен систем на контрола на наменското користење на средствата од Посебниот фонд.

На ден 15.11.2010 година во просториите на ДЗР одржана е завршна средба/презентација од страна на ДЗР со цел запознавање на раководството и одговорните лица субјектите – предмет на ревизија со основните оценки и препораки произлезени од извршената ревизија.

Во законски предвидениот рок од 30 (триесет) дена, не се примени забелешки по Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор број 09-73/10 од 10.11.2010 година со што овој извештај станува конечен ревизорски извештај.

Како резултат на извршената ревизија, констатирани се одредени неправилности и состојби со кои е поткрепено ревизорското мислење а кои се дадени во продолжение според ризичните области:

1. **Организациона поставеност на системот за професионална интеграција на ЛПП во РМ (точка 1 од Ревизорски наоди)**
   - РМ иако е потписник на голем број меѓународни документи со кои се регулираат правата на лицата со хендикеп, се уште ги нема ратификувано Конвенцијата за правата на лицата со инвалидност потпишана во 2007 година и Европската социјална повелба од 1996 година (ревидирана), кои се сметаат за едни од најзначајните во оваа област.
   - Според Законот за вработување на инвалидните лица, лицата со ист вид на хендикеп и исти здравствени проблеми се подвојуваат на инвалиди и инвалиди на трудот зависно од тоа како и во кое време го стекнале хендикепот. Инвалидите на трудот не ги уживаат истите права како и инвалидните лица во однос на бенефициите што ги обезбедува државата за нивно вработување.
   - Согласно Законот за социјална заштита, правото на користење на постојана парична помош на лицата неспособни за работа е условено од социо – економскиот статус на семејството. Вака дефинираното правото на социјална помош не кореспондира со уставно гарантираното право на помош на лицата немоќни и неспособни за работа, грижата за социјална заштита и сигурност и меѓународните норми.
   - Република Македонија не располага со релевантни податоци за вкупниот број на ЛПП. Надлежноста и одговорноста за водење евиденција и обезбедување поодделни видови податоци е алоцирана кај различни институции, поради што не постои хармонизираност во примена на иста методологија, дефинирање на одредени атрибути и сл.

- Образовниот систем на лицата со посебни потреби, е уреден со добра законска рамка но не се создадени услови за нејзино целосно имплементирање, поради што не е обезбедена еднаква можност за образование на оваа категорија ученици во однос на останатите.

2. **Програмите/мерките што ги презема државата во поглед на подобрување на условите за вработување и работење на ЛПП (точка 2 од ревизорски наоди)**

- Постапките за добивање на документи за инвалидност и документи потребни за вработување на инвалидно лице се комплексни и дислоцирани кај повеќе институции.
- Барањата поднесени од субјектите за користење на средствата од Посебниот фонд, не се решаваат согласно законски предвидениот рок од 60 дена, туку со задоцнување од една до две години. Ненавременото решавање на барањата ги дестимулира субјектите да преземаат понатамошни активности во однос на зголемување на бројот на вработување на инвалидни лица и подобрување на условите за работа. Причина за ваквата состојба се честите измени на Законот во однос на обезбедувањето на средствата за Посебниот фонд и нивната распределба.
- Програмите/мерките во однос на вработувањето на ЛПП немаат ефект врз вработувањето во јавниот и приватниот сектор. Од извршената анализа на статистичките податоци во РМ се забележува континуиран тренд на висока застапеност на инвалидни лица вработени лица во заштитните друштва од околу 80%. Причини за ваквата состојба се:
  - Поголемите бенефиции што ги добиваат заштитните друштва од другите субјекти во однос на вработувањето на ЛПП. Со Законот за вработување на инвалидни лица, заштитните друштва се ослободени од плаќање на даноци и придонеси за сите вработени и користат неповратни средства од Посебниот фонд за набавка на опрема што не е дадено како мерка и за останатите субјекти на отворениот пазар.
  - Невоспоставениот систем на јавно информирање како на државно така и на локално ниво. Од страна на надлежните органи не се преземаат активности за промоција на програмите/мерките со што јавноста би се запознала со стимулациите што ги дава државата во однос на вработувањето на овие лица.
  - Не е создадена просторно – архитектонска пристапност до претпријатијата во јавниот и приватниот сектор. Со постојните законските решенија за градба е предвидено обезбедување на непречен пристап, движење, престој и работа на ова популација, но истите во пракса не наоѓаат доследна примена.
  - За ваквата состојба големо влијание има и нискиот степен на образование кај лицата со посебни потреби. Постојниот начин на образование на лицата со хендикеп е повеќе од затворен тип, без интеграција во постојните образовни форми, така што занимањата за кои се оспособуваат овие лица (машинска, текстилна, графичка,

drvopreработувачка струка), се помалку атрактивни и барани на пазарот на трудот.

- Резултатите од мониторингот и оценувањето на програмите/мерките за подобрување на условите за вработување на ЛПП покажуваат дека иако овие лица во најголем дел се вработени во заштитни друштва, не се преземени мерки и активности за нивно вклучување во јавниот и приватниот сектор.

3. **Користење на програмите/мерките за промоција на вработувањето на лицата со посебни потреби, од страна на субјектите од јавниот, приватниот сектор и заштитните трговски друштва (точка 3 од ревизорски наоди)**

   - АВРМ преку Центрите за вработување, нема обезбедено целосен и ефикасен систем на контрола на наменското користење на средствата од Посебниот фонд, што не е во согласност со Законот за вработување на инвалидни лица.
   - Работодавците немаат извршено адаптација на работните места, односно создадено соодветни услови за работење во зависност од работното место, видот и степенот на инвалидноста на инвалидното лице, иако тоа е предвидено со член 5 од Законот за вработување на инвалидни лица.

Во функција на подобрување на констатираните состојби како и унапредување на програмите/мерките насочени кон зголемување на вработувањето на лицата со посебни потреби, изградивме сет на препораки насочени кон Владата на РМ, МТСП, АВРМ, МОН и МТВ.

Ревизијата ги охрабрува активностите преземени од Владата на РМ и МТСП околу ратификација на Конвенцијата за правата на лицата со инвалидност и Европската социјална повелба (ревидирана) од 1996 година. МТСП треба да преземе одредени активности во насока на изедначување на правата на инвалидите и инвалидите на трудот, а системот на социјална заштита да се надгради на начин кој ќе овозможи лицата неспособни за работа, да го остваруваат правото на личен буџет независно од социо-економскиот статус на семејството. МТСП да ги поедностави постапките околу вработување на инваладните лица и да преземе активности за нивно интегрирање во јавниот и приватниот сектор. АВРМ да преземе активности за навремено решавање на барањата поднесени од субјектите за користење на средствата од Посебниот фонд во законски предвидениот рок и преку центрите за вработување да воспостави целосна и редовна контрола на наменското и законското користење на средствата од Посебниот фонд кај корисниците на средствата.

МОН да преземе активности за создавање соодветни услови за вклучување на лицата со посебни потреби во редовниот процес на образованието, а Министерството за транспорт и врски да покрене иницијатива за доследна примена на законските прописи со кои се обезбедува пристапност на новоизградените и постојните објекти.