ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

„ПРЕЗЕМЕНИ МЕРКИ И ПОЛИТИКИ ЗА ПОДДРШКА НА ВРАБОТУВАЊЕТО И ПРОФЕСИИТЕ ПОГОДЕНИ ОД ЗДРАВСТВЕНО-ЕКОНОМСКАТА КРИЗА ПРЕДИЗВИКАНА ОД КОВИД-19“

02 2021 00 06

Скопје, мај 2022 година

С О Д Р Ж И Н А

	Страна
Резиме	1 - 7
Основни податоци	8 - 15
Цел, опфат и методологија на ревизијата	15 - 19
Ревизорски наоди	20 - 54
Заклучок	54 - 55
Препораки	56 - 58

Прилози:

Прилог број 1 – Преглед на Уредби со законска сила донесени за време на вонредна состојба за мерки за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза;

Прилог број 2 - Преглед на планирани и реализирани средства по мерки;

Прилог број 3 - Преглед со податоци за поднесени барања и одобрена финансиска поддршка од страна на УЈП по мерки;

Прилог број 4 – Резултати од анализа според сектори на дејност на ниво на мерки за финансиска поддршка за исплата на плати;

Прилог број 5 – Преглед на Одлуки на Влада на РСМ за доделување на еднократна финансиска помош како дополнување на четвртиот пакет мерки;

Прилог број 6 – Преглед на Одлуки за одобрување на средства од Буџетот на РСМ за 2021 година како еднократна финансиска поддршка;

Прилог број 7 - Преглед за статус на корисници на финансиска поддршка за исплата на плати и/или субвенционирање на придонеси во ЦР на РСМ.

Кратенки користени во извештајот:

РСМ – Република Северна Македонија;
ВРИ – Врховна ревизорска институција;
МФ – Министерство за финансии;
МТСП – Министерство за труд и социјална политика;
ДЗР – Државен завод за ревизија;
ОЈО – Основно јавно обвинителство;
УЈП – Управа за јавни приходи на Република Северна Македонија;
АВРСМ – Агенција за вработување на Република Северна Македонија;
ДИТ – Државен инспекторат за труд;
ДЗС – Државен завод за статистика;
АМС – Агенција за млади и спорт;
ЦРРСМ – Централен регистар на Република Северна Македонија;
АД – Акционерски друштва;
ЈП – Јавни претпријатија;
ФП – Финансиска поддршка;
БДП – Бруто домашниот производ;
ГМП – Гарантирана минимална помош;
МПИН – Месечна пресметка за интегрирана наплата.

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 22-910/10

Датум: 30.05.2022

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема "Преземени мерки и политики за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од Ковид-19" за да одговориме на прашањето „Дали мерките за финансиска поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза од Ковид-19 се ефикасно креирани, реализирани, контролирани, мониторирани и дали е обезбедено соодветно известување за ефектите од преземените мерки".

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 година.

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

Истакнувајќи ја значајноста на донесените економски мерки за поддршка на работодавачите, физичките лица самостојни вршители на дејност и професиите, како и нивното влијание врз ублажување на ефектите од пандемијата, стекнавме разумно уверување дека креирањето на мерките е спроведено во отсуство на стратешко планирање со јасно дефинирани цели и индикатори за успешност. Отсуството на пишани анализи и проценки при креирање на мерките за поддршка на вработувањето во процесот на одлучување, утврдените слабости и недоречености во уредбите со законска сила и донесените закони во кои се уредени условите, начинот и постапката за доделување влијаат врз ефикасноста на спроведувањето, следењето на реализацијата на мерките и зачувувањето на работните места. Нецелосните податоци за бројот на работодавачи кои ја исполниле/не ја исполниле обврската за враќање на финансиската поддршка во

утврдените рокови и износ во Буџетот на РСМ има за ефект помалку вратени средства и остварување помали приходи во Буџетот на РСМ.
Утврдивме дека постои висок степен на реализација на опфатените мерки за финансиска поддршка за исплата на плати и поддршка на професиите, но и дека постојат и разлики во податоците за број на корисници и одобрени/исплатени средства на корисниците кои се презентираат од различни надлежни институции. Постои отсуство на сеопфатен, меѓусебно усогласен и интегриран начин на водење на евиденција за одобрената и реализирана финансиска поддршка во Владата на РСМ по мерки, како и неусогласен пристап за информирање по однос на реализацијата на мерките што ја намалува транспарентноста и отчетноста на надлежните институции во трошењето на средствата и не создава услови за мерење на ефектите од истите.

Ненавременоста и малиот опфат на спроведени теренски контроли од 0,53% од доделениот износ на финансиска поддршка, начинот на избор на работодавачи за контрола, како и недоволната кадровска екипираност на институциите, создаваат ризик дел од работодавачите да искористиле средства од финансиска поддршка без исполнување на предвидени услови со уредбите и законите. Во услови на отсуство на сеопфатни анализи за мерење на ефектите од мерките врз зачувување на поддржаните работни места постои ризик од намалена отчетност, оценување на успешноста на мерките за финансиска поддршка за исплата на плати и субвенционирање на придонеси, како и врз можноста од преземање на мерки за подобрувања во услови на потреба од креирање на нови мерки за поддршка на вработувањето.

Утврдените недостатоци и постигнатите ефекти од мерките за финансиска поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза од Ковид-19 укажуваат дека е потребно подобрување на ефикасноста на надлежните институции во планирањето и спроведувањето на идните мерки за зачувувањето на работните места и намалување на економските последици од пандемијата.

Периодот кој беше опфатен со ревизијата на успешност е од 11.03.2020 до 31.01.2022 година, иако одредени области, прашања и настани се опфатени последователно до денот на известување за извршената ревизија.

Ревизорските активности беа насочени кон следните области:

- Правна рамка и креирање на мерки и политики за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од Ковид-19;
- Постапки на доделување и реализација на мерките за финансиската поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза и

- Контролни механизми, мониторинг и проценка на постигнатите резултати.

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

Правна рамка и креирање на мерки и политики за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза

Справувањето со последиците од пандемијата ја наметна потребата од итно донесување на соодветни мерки во услови на пандемија и вонредна состојба. Во услови на отсуство на правно уредување на поимот пандемија и нејзино поврзување со прогласување на вонредна состојба, прашањата по однос на правните дејствија, носителите, надлежностите и актите кои можат да бидат донесени се недоречени.

За време на вонредната состојба Владата на РСМ се стекна со овластувања да носи Уредби со законска сила и донесе 250 уредби со законска сила од кои 107 уредби се однесуваат на измени и дополнувања како одговор кон новонастанатите околности кои не постоеле или пак не биле земени предвид при изработката на основната уредба, што создава ризик дека носењето на одлуките и формулирањето на одредбите од Уредбите е вршено без сеопфатно планирање и анализи.

За справување со последиците од кризата предизвикана од вирусот Ковид-19, Владата на РСМ во периодот од 19.03.2020 до 20.04.2021 година има донесено шест пакети на економски мерки. Дел од мерките се фокусираат на поддршка на вработувањето преку субвенционирање на придонесите од задолжително социјално осигурување, финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати, како и мерки за поддршка на професиите погодени од здравствено економската криза - поддршка за спортистите, самостојните уметници и културни работници.
Значајно е да истакнеме дека носењето на владините мерки за справување со пандемијата од Ковид-19 на годишно ниво е спроведено во услови на отсуство на среднорочно и долгорочно стратешко планирање на државно ниво, со утврдени цели, мерки и активности на надлежни институции за постапување и справување со последиците во услови на пандемија.

Во процесот на носење на поединечните мерки утврдивме отсуство на пишани анализи за начинот на одлучување, утврдување на корисниците и висината на поддршка, дефинирање на условите и критериумите за доделување на финансиската поддршка на корисниците за мерките опфатени со ревизијата.

Утврдивме слабости и недореченості во уредбите донесени за време на вонредна состојба и законската регулатива за мерките за субвенционирање на придонесите,

финансиска поддршка за исплата на плати на работодавачите, финансиска поддршка на физичките лица кои вршат самостојна дејност во делот на: дефинирање на услови за доделување на поддршка за чие докажување на исполнетоста не е предвидено приложување на докази во моментот на поднесување на барањето за добивање на финансиска поддршка, следење на повратот на финансиските средства и нееднаков пристап кон работодавачите во случај на сторени прекршоци во различен временски период.

Постапки на доделување и реализација на мерките за финансиската поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза.

Со оваа ревизија на успешност опфативме 36% од вкупно планираните средства за 2020 и 2021 година преку Владината програма П - Мерки за справување со Ковид-19 кризата, што претставува 12.637.534 илјади денари (околу 205 милиони евра) од кои се реализирани 11.512.447 илјади денари.

Со ревизијата на постапките за доделување на поддршка кај мерките за субвенционирање на придонесите, финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати, вклучувајќи ја и поддршката на физичките лица кои вршат самостојна дејност утврдивме дека исполнетоста на првиот услов за доделување на поддршката, а тоа е намалувањето на приходите над 30% за месеците за кои барателот аплицира, не се проверува од страна на УЈП, поради неможноста за системска проверка, бидејќи исполнетоста на поставениот услов може да се потврди само преку теренски контроли. На ваков начин постои ризик да се додели финансиска поддршка на корисници кои не го исполниле предвидениот услов.

Како дополнување на четвртиот пакет економски мерки, врз основа на Одлуки на Влада за одобрување на средства од Буџетот на РСМ за 2020 година исплатени се средства **на субјектите од јавен сектор** и од приватниот сектор. Со опфатените 422.851 илјади денари (или 40% од вкупно исплатените средства) утврдивме дека по основ на исплата на плати и еднократна финансиска помош за вработените доделени се средства без утврдени критериуми за изборот на субјектите корисници, условите за доделување, висината на одобрените финансиски средства и обврска за враќање. Ваквиот начин на исплати овозможува недоволна транспарентност и можност за субјективизам што доведува до не еднаков третман на корисниците.
Владата на РСМ, донела Одлуки за одобрување на средства од Буџетот на РСМ за 2021 година како еднократна финансиска поддршка, врз основа на јавни повици за доделување на финансиска поддршка на физички и правни лица од одделни дејности. Утврдивме дека во Одлуките во износ од 448.698 илјади денари не е предвиден начин на известување од страна на правните субјекти за исполнување на условите за користење на финансиската поддршка, односно за потврдување на

состојбата на бројот на вработени, како и начинот на вршење на контрола на исполнување на критериумите по искористување на доделените средства на правните субјекти. Поради отсуството на воспоставен систем на известување и контрола за доделената финансиска поддршка, постои ризик правните субјекти кои не ги исполниле условите да не ги вратат средствата во Буџетот на РСМ.

Начинот на водење на евиденција и следењето на реализацијата на мерките е значаен показател за мерење на резултатите и ефикасноста од спроведените мерки. Со увид во процесот на исплата на одобрената финансиската поддршка и воспоставената евиденција на истата утврдивме дека постојат разлики во податоците за одобрени/исплатени средства на корисниците кои се презентираат од различни надлежни институции. Отсуството на сеопфатен, меѓусебно усогласен и интегриран начин на водење на евиденција на Владата на РСМ за одобрената и реализираната финансиска поддршка по мерки, како и неусогласениот пристап за информирање по однос на реализацијата на мерките ја намалува транспарентноста и отчетноста на надлежните институции во трошењето на средствата и не создава услови за мерење на ефектите од истите.

Контролни механизми, мониторинг и проценка на постигнатите резултати.

Работодавачот корисник на **мерката за финансиска поддршка за исплата на платите** е должен на вработените да им исплати плата најмалку до износот на примената финансиска поддршка но не помалку од износот на минималната плата утврдена со Законот за минимална плата на РСМ. По спроведената реализација на мерките, од страна на УЈП беше утврдено дека одреден број на работодавачи - корисници на финансиска поддршка немаат исплатено плата на вработените. Со состојба на 04.01.2022 година бројот на работодавачи кои не исплатиле плата изнесува 135 за вкупно 435 вработени за износ на искористена поддршка од 6.317 илјади денари, што има за ефект ненаменско располагање со доделената финансиска поддршка и неможност вработените да ги остварат своите права.

Надлежности за вршење на контрола над исполнетоста на условите за користење на финансиска поддршка и исплата на плата на вработените од страна на работодавачите има УЈП и/или ДИТ. Од вкупно 36.837 работодавачи - корисници на поддршка за периодот април-јуни и октомври-декември 2020 година, со надворешни контроли од УЈП и/или ДИТ се опфатени вкупно 103 корисници со 1404 вработени од кои најголемиот дел се спроведени како заеднички координирани контроли. Учеството на контролите во однос: на вкупно доделениот износ на финансиска поддршка за горенаведениот период (7.920.291 илјади денари) изнесува 0,53%. Корисниците на финансиска поддршка за периодот февруари-март 2021 година за кои се исплатени средства во вкупен износ од 1.665.917 илјади денари не се опфатени со надворешна контрола, што создава ризик дел од работодавачите да имаат искористено средства од финансиска поддршка без исполнување на предвидени услови со уредбата и законите.

Ревизијата утврди дека вкупно **пресметана обврска за враќање на средствата** за корисниците на финансиска поддршка за исплата на плати, субвенционирање на придонеси и финансиска поддршка на физичките лица кои вршат самостојна дејност, изнесува 1.356.062 илјади денари за месеците април-јуни, октомври-декември 2020 година. Институциите во РСМ немаат воспоставено евиденција по основ на вратена финансиска поддршка по корисници и не располагаат со целосни податоци за бројот на работодавачи кои ја исполниле/не ја исполниле обврската ***за* враќање на финансиската поддршка во утврдените рокови и износ во Буџетот на РСМ,** што има за ефект остварување помали приходи во Буџетот на РСМ. Утврдивме дека за периодот април-јуни 2020 и октомври-декември 2020 година во Буџетот на РСМ од правните субјекти корисници на финансиска поддршка вратени се средства во износ од 367.755 илјади денари што претставува 29% од пресметаната обврска за враќање (износ од 1.256.809 илјади денари). За физичките лица, решенијата за враќање (вкупен износ од 99.253 илјади денари) се издавани во декември 2021 година, а податоците по корисници не се презентирани на ревизијата.

Утврдивме состојби на претворање на финансиската поддршка како неповратен грант со признавање на набавки за вообичаени деловни активности на корисникот, а кои не се предвидени како услов за неповратна поддршка. Ваквата состојба се должи на тоа што со уредбата за финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати не е прецизно уредено кои набавки нема да бидат признаени.

Утврдивме отсуство на сеопфатни анализи за мерење на ефектите од мерките врз зачувување на поддржаните работни места што создава ризик врз намалување на отчетноста, оценување на успешноста на мерките за финансиска поддршка за исплата на плати и субвенционирање на придонеси, како и врз можноста од преземање на мерки за подобрувања во услови на потреба од креирање на нови мерки за поддршка на вработувањето.

За надминување на погоре наведените состојби, до надлежните институции дадовме препораки кои се темелат на резултатите од извршената ревизија и се во функција на подобрување на реализацијата на надлежните институции во државата, со цел да се обезбеди додадена вредност во насока на зајакнување и создавање на ефикасен систем на креирање, реализација, контроли и известување, во услови на вонредна или кризна состојба заради непречено справување со последиците од истите врз економијата на државно ниво.

Дадените препораки од страна на ревизијата треба да обезбедат:

- правно уредување на вонредна состојба и донесување на стратешки документи за справување со последиците во услови на пандемија;
- планирањето и носењето на мерките да се темели на извршени анализи и дефинирани индикатори за мерење на успешноста на мерките;
- воспоставување на сеопфатна и комплетна евиденција за одобрената и исплатена финансиска поддршка по мерки и усогласен пристап за информирање по однос на реализацијата на истите;
- водење на евиденција за вратена финансиска поддршка по корисници и мерки, и преземање на мерки за наплата на средствата по основ на издадени решенија за враќање на финансиската подршка во буџетот на РСМ;
- зголемен опфат на спроведени контроли кај корисниците на финансиска поддршка и мерење на ефектите од спроведените мерки.

Не се примени забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 22-910/1 од 20.04.2022 година.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

Пандемијата предизвикана од Ковид-19 која се појави во декември 2019 година во Вухан, Кина како нов вид на коронавирус се прошири на сите континенти, поради што од страна на Светската здравствена организација на 11.3.2020 година е прогласена пандемија. Коронавирусот Ковид-19 предизвика здравствена, економска и социјална криза во светски рамки, што резултираше со огромен економски пад на меѓународната трговија, а голем број на бизниси ги изгубија своите приходи и дел од работоспособната популација остана невработена. Коронавирусот Ковид-19 кој ја зафати и територијата на Република Северна Македонија создаде значителни предизвици со изразени здравствено, социо-економски последици, со влијание врз пазарот на трудот и пораст на невработеноста.

Во време на појава на пандемијата Република Северна Македонија се наоѓаше во специфични политички услови поради завршување на мандатот на Собранието на РСМ на 16 февруари 2020 година и техничка влада формирана за одржување на парламентарни избори на 12 април 2020 година кои поради пандемијата беа одложени. По одржување на изборите во јули 2020 година, формирана е нова Влада на 30.08.2020 година[1].

Во услови на распуштено Собрание, Претседателот на РСМ согласно член 125 од Уставот на РСМ има донесено пет Одлуки за утврдување на постоење вонредна состојба во периодот од 18.03.2020 до 22.06.2020 година на територија на цела држава заради заштита и справување со последиците од ширењето на коронавирус Ковид-19. По прогласената вонредна состојба, Владата на РСМ се стекнува со овластување да донесува уредби со законска сила се до завршувањето на вонредната состојба.

За справување со кризата настаната поради пандемијата од вирусот Ковид-19, Владата на РСМ има донесено шест пакети/сетови на антикризни економски мерки со цел полесно надминување на економските последици од корона вирусот со кои беа опфатени деловните субјекти од приватниот и јавниот сектор и граѓаните, кои вклучуваа: поддршка за зачувување на работните места, стимулирање на економијата и побарувачката на работна сила, грижа за ранливите категории на население, како и за заштита на ликвидноста на стопанството.

Во 2020 година планираните средства за реализација на четирите сета на мерки, се утврдени преку Одлуки за прераспределба на средства помеѓу буџетските корисници на централната власт и фондовите[2] и две Измени и дополнувања на

[1] („Службен весник на Република Северна Македонија" број 210/20).

[2] („Службен весник на Република Северна Македонија" број 97/20 и број 299/20).

Буџетот за 2020 година[3], а во 2021 година реализирани се петтиот и шестиот сет на мерки со средства кои се утврдени со Буџетот на РСМ.
Планираните средства за реализација на пакетите економски мерки за 2020 и 2021 година кои предизвикуваат расходи односно имаат **директни фискални импликации** врз Буџетот на РСМ се обезбедени преку Владината програма П - Мерки за справување со Ковид-19 кризата, потпрограма П1 - Мерки за справување со Ковид-19 кризата и тоа во вкупен износ од **35.409.940** илјади денари, односно околу **576 милиони евра**.

Со ревизијата го опфативме **планирањето и реализацијата на шесте пакети економски мерки** донесени од Владата на РСМ во 2020 и 2021 година во делот на поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од Ковид-19 и тоа:

- субвенционирање на 50% од придонесите од задолжително социјално осигурување за месеците април, мај и јуни по вработен (пакет 1 мерка 3);
- поддршка за спортистите и уметниците во износ од 14.500 денари за месеците април и мај (пакет 2, мерка 2);
- финансиска поддршка на работодавачите и физичките лица кои вршат самостојна дејност погодени од здравствено економската криза предизвикана од вирусот Ковид-19 заради исплата на платите за:
  - месеците април, мај и јуни 2020 година (пакет 2, мерка 1);
  - месеците октомври, ноември и декември 2020 година (пакет 4, мерка 1);
  - месеците февруари и март 2021 година (пакет 5, мерка 1).
- паричен надоместок за сите лица што останале без работа од 11 март до 30 април 2020 (пакет 2, мерка 3);
- финансиска помош на акционерски друштва и јавни претпријатија во државна сопственост, единици на локална самоуправа, здруженија на граѓани, самостојни уметници, уметници и културни работници и други правни субјекти од приватниот сектор по дополнителен сет на мерки по пакет 4;
- финансиска помош на угостителски објекти, ресторани за свадби, евент индустрија, игротеки, ноќни клубови, приватни детски одморалишта, фитнес центри, фотографи и фотографски студија (пакет 6, мерка 1 и 2).

Согласно Годишната програма на ДЗР за 2021 година спроведени се неколку ревизии на успешност чии предмет на ревизија се економските мерки за справување со здравствено-економската криза предизвикана од Коронавирусот Ковид-19, донесени од Владата на РСМ по различни основи во 2020 и 2021 година.

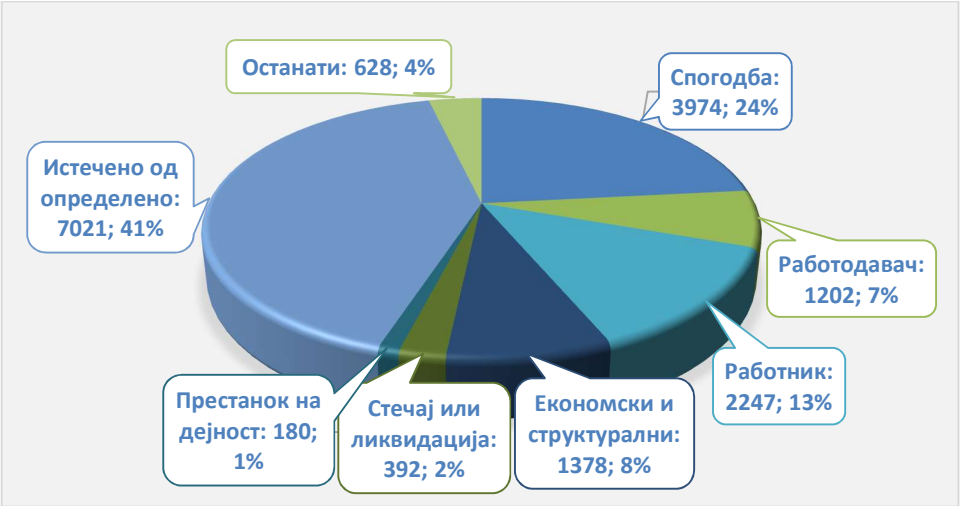
[3] („Службен весник на Република Северна Македонија" број 126/20 и број 262/20).

Кризата предизвикана од ширењето на коронавирусот Ковид-19 предизвика губење на работните места во РСМ и големи загуби на приходите на работниците што има влијание на намалување на потрошувачката на стоки и услуги. Работодавачите погодени од глобалната пандемија на коронавирусот се соочуваа со финансиски загуби и потешкотии при работењето, континуитетот на деловното работење и одржливоста на компаниите.

Стапката на невработеност согласно Анкетата на работна сила на Државниот завод за статистика во првиот квартал на 2020 година изнесуваше 16,2% која бележи раст во вториот/третиот квартал (16,7%,/16,5%), а во четвртиот квартал бележи благо опаѓање и изнесува 16,1%, со што просечната стапка на невработеност во 2020 година изнесува 16,4%[4] која е за 0,9% намалена во однос на 2019 година. Просечната стапка на невработеност во 2021 година изнесува 15,7% со што бележи намалување од 0,7% во однос на 2020 година.

Според податоците обезбедени од Агенција за вработување на Република Северна Македонија од почетокот на пандемијата до 31.12.2020 година своите работни места ги изгубија вкупно 17.022 работници[5]. Основот на прекин е презентиран во следниот графички приказ:

Графикон бр.1 Прекин на работен однос според основ



[4] Извор на податоци: Државен завод за статистика

[5] Извор на податоци: Агенција за вработување на Република Северна Македонија.

Врз основа на презентираните податоци може да се заклучи дека најмногу работни места односно 41% се изгубени поради истекување на договорите за вработување од определено време, 23% со спогодбен престанок на работниот однос, 13% дале отказ, 8% поради економски и структурални причини, 7% со отказ од страна на работодавачот и 7% по други основи (стечај или ликвидација, престанок на дејност и останати).

Во периодот од 11.03.2020 година заклучно со 31.10.2021 година приливот на невработени лица според податоците на Агенцијата се намалува и изнесува вкупно 16.079.

2. Законска регулатива

Законски и подзаконски акти значајни за ревизијата на успешност се следните:

- Устав на Република Северна Македонија;
- Законот за Владата на Република Северна Македонија;
- Закон за работните односи;
- Закон за вработувањето и осигурување во случај на невработеност;
- Закон за придонеси од задолжително социјално осигурување;
- Уредба со законска сила за субвенционирање на исплата на придонеси од задолжително социјално осигурување за време на вонредна состојба, со измени и дополнувања;
- Уредба со законска сила за субвенционирање на придонеси од задолжително социјално осигурување за вработени во медиумите;
- Уредба со законска сила за финансиска поддршка на работодавачите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од Коронавирусот Ковид-19, заради исплата на платите за месеците април и мај 2020 година, со измени и дополнувања;
- Уредба со законска сила за финансиска поддршка на физички лица кои вршат самостојна дејност погодени од здравствено-економската криза предизвикана од Коронавирусот Ковид-19 за време на вонредна состојба;
- Уредба со законска сила за примена на законот за вработување и осигурување и осигурување во случај на невработеност за време на вонредна состојба, со измена и дополнувања;
- Уредба со законска сила за финансиска поддршка за спортисти, стручни лица од областа на спортот и спортска администрација за време на вонредна состојба, со измена и дополнувања;
- Уредба со законска сила за финансиска поддршка на самостојните уметници за време на вонредна состојба;
- Уредба со законска сила за финансиска поддршка на уметници и други физички лица кои самостојно вршат дејности и други активности во областа на културата за време на вонредна состојба;

- Закон за финансиска поддршка на работодавачите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од вирусот Ковид- 19, заради исплата на платите за месеците октомври, ноември и декември 2020 година;
- Закон за финансиска поддршка на работодавачите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од вирусот Ковид - 19, заради исплата на платите за месеците февруари и март 2021 година;
- Закон за финансиска поддршка на физички лица кои вршат самостојна дејност погодени од здравствено-економската криза предизвикана од вирусот Ковид - 19, за месеците октомври, ноември и декември 2020 година;
- Закон за финансиска поддршка на физички лица кои вршат самостојна дејност погодени од здравствено-економската криза предизвикана од вирусот Ковид - 19, за месеците февруари и март 2021 година;
- Закон за даночната постапка;
- Закон за инспекциски надзор;
- Закон за прекршоците и
- Закон за еднакви можности на жените и мажите.

3. Институционална рамка за ревизијата

Креирањето, реализацијата и контролата на мерките и политиките за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од вирусот Ковид-19 се спроведуваат преку повеќе надлежни институции:

Владата на РСМ ја утврдува економската и развојната политика на државата, утврдува мерки за нејзино остварување, ги утврдува стратешките приоритети и приоритетните цели, врши координација за усогласување со буџетскиот процес и врши други работи утврдени со закон. Активностите на Владата на РСМ се во рамките на утврдените стратешки приоритети за зголемување на економскиот раст, обезбедување на повисоки стапки на вработеност, пораст на животниот стандард, поквалитетен живот за граѓаните итн.
Креирањето на економските мерки за справување со пандемијата го врши Владата на РСМ со носење на Уредби со законска сила и Заклучоци за подготвување на предлог закони за прашањата кои се однесуваат на постапување на органите на државата за управување и справување со кризата, овозможување здравствена заштита и функционирање на здравствениот систем, поддршка на економските субјекти, како и социјална заштита и поддршка на невработените лица, обезбедување јавни услуги во состојба на пандемија. Голем дел од економските мерки за справување со пандемијата имаа реализација преку Владата на РСМ.

Министерство за финансии како орган на државната управа, меѓу другите надлежности, ги врши и работите што се однесуваат на изготвувањето и извршувањето на Буџетот на РСМ. Реализацијата на пакетите економски мерки е

извршена преку Владината програма П - Мерки за справување со Ковид-19 кризата. Заклучно со месец февруари 2021 година, Министерството за финансии изработи Извештај со статус на реализација на првите четири пакети економски мерки за справување со пандемијата.

Министерство за финансии – Управа за јавни приходи врз основа на Законот за управата за јавни приходи, ги извршува управните и други стручни работи кои се однесуваат на делокругот на нејзиното работење, како и работи кои произлегуваат од посебните даночни закони. УЈП оперативно ја спроведува даночната политика, го води единствениот даночен регистар и даночните евиденции на даночните обврзници, прима даночни пријави, ги утврдува, врши наплата и поврат на даноци, социјални придонеси од плата и други јавни давачки, врши инспекциски надзор, го следи и анализира функционирањето на даночниот систем и дава предлози за негово унапредување, соработува со даночни органи од други држави и дава меѓународна правна помош во даночни предмети.
Во текот на 2020 и 2021 година, дел од активностите на УЈП се насочени кон спроведување на мерките на Владата на РСМ согласно уредби со законска сила и закони со кои се уредени условите и постапката за субвенционирање на придонеси од задолжително социјално осигурување, доделување на финансиска поддршка на работодавачите и физичките лица кои вршат самостојна дејност погодени од здравствено-економската криза предизвикана од вирусот Ковид-19.

Министерство за труд и социјална политика е орган чија мисија е креирање и имплементација на политиките на пазарот на трудот, социјалната сигурност, еднакви можности согласно меѓународните стандарди и принципи. МТСП е надлежна за развивање, контрола и спроведување на политиките во областа на работните односи и вработувањето.
Во услови на пандемија од вирусот Ковид-19, МТСП е одговорна институција за реализација на мерката за субвенционирање на придонеси од задолжително социјално осигурување за време на вонредна состојба преку исплата на износот на одобрени субвенции на придонеси за месеците април, мај и јуни 2020 година на сметките на фондовите за придонеси од задолжително социјално осигурување, по извршен прием на податоците за одобрено субвенционирање од УЈП. Исто така, МТСП е надлежно за реализација на мерката за олеснување на критериумите со цел проширување на опфатот на корисници за гарантирана социјална помош (ГМП), со која се доделува правото на минималната гарантирана помош на материјално необезбедени домаќинства за месеците април и мај.

Агенција за вработување на РСМ 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. АВРСМ согласно Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност води

евиденција на невработени лица и други лица кои бараат работа и обезбедува административен податок за бројот на невработени лица. Во услови на пандемија од вирусот Ковид-19, АВРСМ е одговорна институција за реализација на мерката за Паричен надоместок за граѓаните кои останале без работа во периодот од 11 март до 30 април 2020 поради кризата, согласно Уредбата за примена на Законот за вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност за време на вонредна состојба.

Државен инспекторат за труд е орган на државна управа надлежен за спроведување на прописите од областа на работните односи и безбедност и здравје при работа. Овој орган согласно Законот за инспекција на трудот врши надзор над примената на законите и другите прописи за работните односи, вработувањето, безбедност и здравје при работа, колективните договори, договорите за вработувања и другите акти со кои се уредуваат правата, обврските и одговорностите на работниците и работодавачите во областа на работните односи. За време на пандемијата предизвикана од вирусот Ковид-19, ДИТ има надлежност за вршење на контрола на работодавачите - корисници на финансиска поддршка за исплата на плати, финансиска поддршка на физички лица кои вршат самостојна дејност и корисниците на мерката за субвенционионирање на придонеси согласно уредбите и законска регулатива.

Агенција за млади и спорт како самостоен орган на државна управа е надлежна за сите аспекти од животот на спортистите и младите лица во државата. Во услови на пандемија од вирусот Ковид-19, Агенцијата е одговорна институција за реализација на мерката за финансиска поддршка на спортисти, стручни лица од областа на спортот и спортска администрација за време на вонредна состојба.

Министерство за култура ги врши работите што се однесуваат на следењето, анализирањето и предлагањето акти и мерки за развој и унапредување на културата, организацијата, финансирањето и развојот на мрежата на националните установи и финансирањето на програми и проекти од национален интерес во оваа област, издавачката, музичката, сценско-уметничката, филмската, галериската, библиотечната, архивската, музејската и кинотечната дејност и други работи утврдени со закон. Во услови на пандемија од вирусот Ковид-19, Министерството за култура е одговорна институција за реализација на мерката за финансиска поддршка на самостојни уметници за април и мај 2020 година согласно Уредбата со законска сила за време на вонредна состојба, спроведување на постапката за доделување на финансиска поддршка на уметници и други физички лица кои самостојно вршат дејности и други активности во областа на културата согласно Уредба, како и постапката за уметници, културни работници и самостојни уметници врз основа на Одлуки на Влада на РСМ.

II.ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата на успешност е:

- да се процени дали е обезбедено ефикасно планирање на мерките за справување со последиците од пандемијата, односно дали креирањето на мерките се темели врз стратешки приоритети, извршени анализи, со учество на засегнатите страни и дефинирани мерливи индикатори за постапување;
- да се даде проценка на сеопфатното и ефикасно уредување на мерките за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза;
- да се испита постапката за доделување на финансиска поддршка на корисниците на мерките за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза;
- да се процени степенот на реализација на мерките за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза;
- да се утврди навременоста и опфатот на спроведените контроли кај корисниците на финансиска поддршка од аспект на исполнетост на пропишаните услови, исплата на плати и придонеси на вработените, враќање на финансиската поддршка, како и претворање на истата во грант;
- да се проценат постигнатите резултати од економските мерки за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза;
- да се дадат соодветни препораки за подобрување на областите кои се предмет на ревизија.

1.2. Ревизијата на успешност на тема "Преземени мерки и политики за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од Ковид-19 " е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 година. Целта на ревизијата е да се даде одговор на прашањето: **„Дали мерките за финансиска поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза од Ковид-19 се ефикасно креирани, реализирани, контролирани, мониторирани и дали е обезбедено соодветно известување за ефектите од преземените мерки** ?" како и давање препораки кои ќе бидат насочени кон зголемување на ефективноста на мерките и политиките за успешно справување со пандемијата од Ковид-19 и поддршка на работните места.

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

- Правна рамка и креирање на мерки и политики за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од Ковид-19;
- Постапки на доделување и реализација на мерките за финансиската поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза;
- Контролни механизми, мониторинг и проценка на постигнатите резултати.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени следните субјекти:

- Влада на РСМ;
- Министерство за финансии на РСМ;
- Министерство за финансии - Управа за јавни приходи;
- Министерство за труд и социјална политика;
- Министерство за култура;
- Агенција за вработување на РСМ;
- Државен инспекторат за труд;
- Агенцијата за млади и спорт;
- Централен регистар на РСМ.

2.2. Со ревизијата на успешност го опфативме периодот од 11.03.2020 - 31.01.2022 година како и одредени прашања и настани последователно до денот на известување од извршената ревизија. Предмет на ревизија беа преземените мерки и активности на мерките и политиките за поддршка на вработувањето и поддршка на работните места погодени од здравствено-економската криза предизвикана од пандемијата Ковид-19.

3. Методологија

3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РСМ при вршењето на државната ревизија.

3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.

3.3. Оваа ревизија на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на преземените мерки и политики преземени од страна на надлежните институции за поддршка на

вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од пандемијата Ковид-19.

3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за согледување на ефикасноста на начинот на креирање на мерки и политики за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза, процена на постапките на доделување, реализација на мерките и воспоставените контролни механизми, влијанието на политиките и мерките врз зачувување на работните места и проценка на постигнатите резултати, а дадените препораки ќе придонесат за зголемување на нивната ефективност како основа за креирање на нови политики и мерки за справување со последиците од пандемијата.

3.5. Кај оваа ревизија на успешност го следевме системски ориентираниот пристап насочен кон проверка дали и на кој начин се воспоставени и како функционираат системите кај надлежните институции за време на здравствено-економската криза предизвикана од коронавирусот Ковид-19. Исто така, го следевме и пристапот насочен кон резултатите со кој треба да се спроведе анализа и испитување на уредби со законска сила донесени за време на вонредна состојба, законска регулатива, донесени економски мерки за финансиска поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза, нивна имплементација и нивното влијание врз зачувување на работните места поврзувајќи ги со ревизорските критериуми. Наодите се дефинирани како отстапувања од поставените критериуми односно се дава одговор за степенот на реализација и дали целите се исполнети.

3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки, користени се следните техники:

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

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 01.10.2021 до 28.02.2022 година (со повремени прекини поради објективни околности), од тим на ДЗР.

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 16.03.2022 година.

Не се примени забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 22-910/1 од 20.04.2022 година.

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

Област 1: Правна рамка и креирање на мерки и политики за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од Ковид-19.

Ризик 1.1. - Активностите, надлежностите и одговорностите за време на пандемија и вонредна состојба да не се нормативно-правно уредени;
Ризик 1.2. - Креирањето на економските мерки за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза да е спроведено без сеопфатни анализи и мерливи индикатори за постапување;
Ризик 1.3. - Слабости во уредбите со законска сила донесени за време на вонредна состојба и законската регулатива во делот на докажување на условот за намалување на приходите на работодавачите, враќањето на финансиската поддршка и изрекувањето на глоби.

Област 2: Постапки на доделување и реализација на мерките за финансиската поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза.

Ризик 2.1. - Одобрување на финансиска поддршка без потврда и контрола за исполнетоста на сите пропишани услови;
Ризик 2.2. - Доделување на финансиска поддршка по одлуки на владата без предвидени критериуми за избор и услови кои треба да ги исполнат корисниците;
Ризик 2.3. - Евиденциите на одговорните институции за одобрена и исплатена финансиска поддршка, како и податоците презентирани во извештајот за реализација на економските мерки за справување со Ковид-19 да не содржат усогласени и целосни податоци.

Област 3: Контролни механизми, мониторинг и проценка на постигнатите резултати.

Ризик 3.1. - Работодавачот корисник на финансиска поддршка да не ја исплатил платата на вработените или да исплатил помала плата од добиената финансиска поддршка;
Ризик 3.2. - Контролата на реализацијата на финансиската поддршка од страна на надлежните институции да не е навремена и целосно воспоставена;
Ризик 3.3. - Отсуство на целосни податоци за бројот на корисници кои ја исполниле обврската за враќање на финансиската поддршка во утврдените рокови и износ во буџетот на РСМ;

Ризик 3.4. - При пренамена на финансиската поддршка за исплата на плати во грант присутен е ризик од признавање на набавки за вообичаени деловни активности кои не се предвидени како услов за неповратна поддршка;

Ризик 3.5. - Недостаток на детални анализи за мерење на ефектите од мерките за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза.

Од заклучоците кои произлегоа од прелиминарните истражувања, оценивме за потребно да ја спроведеме ревизијата на успешност со цел преку дадените препораки произлезени од оваа ревизија да обезбедиме додадена вредност во насока на подобрување на процесот на креирање на политиките и мерките за поддршка на вработувањето и професиите во услови на вонредна и кризна состојба како и реализација, контрола, мониторинг и известување од страна на надлежните органи заради непречено справување со последиците од истите.

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

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Правна рамка и креирање на мерки и политики за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од Ковид-19.

1.1. Влијанието на пандемијата кон јавното здравје и економијата ја наметна потребата од прогласување на вонредна состојба на територијата на државата и итно донесување на соодветни мерки за справувањето со последиците од пандемијата.

Потребата од прогласување на вонредна состојба поради Ковид-19 пандемијата во РСМ се јави во период кога Собранието беше распуштено[6]. Во вакви услови, Претседателот на РСМ[7] прогласи вонредна состојба во периодот од 18 март до 22 јуни 2020 година, преку 5 последователни Одлуки за утврдување на постоење вонредна состојба[8] на територија на цела држава заради заштита и справување со последиците од ширењето на Коронавирусот Ковид-19.

Со прогласување на вонредната состојба и се до нејзино завршување, Владата на РСМ согласно членот 126 од Уставот на РСМ и член 10 од Законот за Владата на РСМ се стекна со овластувања да носи Уредби со законска сила и тоа:

- во периодот од 18 март до 22 јуни, Владата на РСМ донесе вкупно 250 уредби со законска сила, во кои влегуваат основните уредби, уредбите кои се насочени кон примена на одреден закон, како и уредби кои изменуваат и дополнуваат претходно донесени уредби.
- од вкупниот број на донесени уредби, 107 уредби се однесуваат на измени и дополнувања на донесените уредби, односно 43% од вкупно донесените се за изменување и дополнување на веќе постоечки Уредби, како одговор на новонастанатите околности кои не постоеле или пак не биле земени во предвид при изработката на основната уредба, што создава ризик носењето на одлуките и формулирањето на одредбите од Уредбите да е извршено без сеопфатно планирање и анализи.

Со ревизијата за мерките за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза се опфатени 16 уредби, од кои 7 уредби се однесуваат на измени и дополнувања на истите (Прилог 1).

[6] Одлука за распуштање на Собранието на РСМ (Службен весник на РСМ бр.43/2020)

[7] Во Уставот на РСМ со член 125 е определено дека: „Вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии...." и е уредена постапката со која таа се прогласува.

[8] „Службен весник на РСМ" бр. 68/20, 104/20, 127/20, 142/20, 159/20.

Во услови на отсуство на посебен закон кој би ја регулирал вонредната состојба во државата и правно уредување на поимот пандемија и нејзино поврзување со прогласување на вонредна состојба, прашањата по однос на правните дејствија, носителите, надлежностите и актите кои можат да бидат донесени се недоречени. Наведената состојба создава ризик врз ефикасно справување со предизвиците од пандемија во време на вонредна состојба.

Посочуваме дека согласно Годишната програма на Државниот завод за ревизија за 2021 година извршена е ревизија на успешност на тема „Економските мерки на Владата на РСМ за справување со кризата предизвикана од вирусот Ковид–19", со која се опфатени аспектите на нормативно уредување на условите по основ на кои може да се прогласи вонредна состојба, носењето на уредбите со законска сила и нивното влијание врз справување со предизвиците од пандемија во време на вонредна состојба или кризна состојба.

1.2. Стратешкото планирање претставува процес во кој се определуваат приоритетите и целите кои се сметаат за најважни, се дефинираат програми, проекти и активности преку кои ќе се остварат дефинираните приоритети и се утврдуваат потребните средства за реализација на приоритетите преку буџетскиот процес.

Со извршената анализа на донесените стратешки приоритети и документи ревизијата ги утврди следните состојби:

- во услови на непредвидлив почеток на пандемијата и забрзаниот прогрес на истата, воведувањето на владините мерки за справување со кризата е спроведено во отсуство на процес на измени и дополнувања на стратешките приоритети на Владата на РСМ за 2020 година и стратешкото планирање на органите на државна власт на краток, среден и долг рок. Во Одлуката за утврдување стратешки приоритети за 2021 година[9] Владата на РСМ како втор приоритет го утврдува **справувањето со светската пандемија предизвикана од Коронавирусот Ковид-19** , кој е општ и за реализација на истиот нема утврдено конкретни, мерливи и поврзани приоритетни цели кои се потребни за задржување на работните места, вработувањето и справување со последиците од здравствено економската криза кои би се одразиле и во стратешките документи на органите на државна власт;
- на национално ниво не постои долгорочен стратешки документ со утврдени цели, мерки и активности на надлежните институции за постапување и справување со последиците од здравствената и економската криза предизвикана од пандемијата.

[9] („Службен весник на РСМ" бр. 243 од 9.10.2020 година).

Наведените состојби создаваат ризик од несоодветно планирање на средствата за имплементација на активностите, неможност на следење на успешноста од нивното спроведување и отсуство на идни насоки за постапување.

На 26.10.2021 година Владата на РСМ донесе План за забрзан економски раст 2022-2026 година, кој има за цел финансирање на закрепнувањето на економијата погодена од кризата предизвикана од Ковид-19 и поддршка за забрзан и одржлив раст. Планот нуди одржување на фискална стабилност преку мобилизирање капитал од приватниот сектор, како дополнување на финансиските средства издвоени од Буџетот и задолжување, со очекувани резултати за зголемен број на работни места и намалена невработеност;

На 02.11.2021 година Владата на РСМ донесе Национална стратегија за вработување 2021-2027 година со вклучен Акциски план за вработување за периодот 2021-2023 година. Спроведувањето на Стратегијата е предвидено во две фази, од кои првата е предвидена во периодот 2021-2023 година чија цел пред се е ублажување на негативните последици на пандемијата од Ковид-19 врз вработувањето и воведување на потребните реформи за почеток на втората фаза (од 2024 до 2027 година). Стратегијата наведува три стратешки цели што треба да се постигнат за унапредување на целосно, продуктивно и слободно избрано вработување и тоа:

- подобрување на квалитетот на образовните исходи на сите нивоа;
- зајакнување на улогата на политиките за развој на економијата и претпријатијата во создавањето пристојни работни места; и
- зајакнување на инклузивноста на политиките на пазарот на трудот.

Во рамките на третата цел поставени се исходи на политиките со предвидени акции кои во делот на ублажување на последиците од Ковид-19 се однесуваат на задржување на олеснетите критериуми за пристап до гарантираната минимална помош (ГМП) до крајот на кризната состојба, проширување на националната програма за субвенционирање на работните места за работниците во ризик од губење на работното место во текот на 2021 година, спроведување и зголемување на трошењето на активните мерки на пазарот на трудот преку кои се намалува неактивноста на работниците и постигнување на целите на политиките за вработеноста и сл. За секој исход на политика поставени се показатели, одговорна единица, финансиски средства и временска рамка.

Во Стратегијата прикажани се прогнози за стапката на невработеност која се очекува прогресивно да се намали на 11% во 2027 година, а во песимистичко сценарио на 13,3% поради влијанието на пандемијата од Ковид-19.

Со увид во акцискиот план за вработување утврдивме дека не се утврдени мерливи показатели/индикатори за остварување на планираните исходи и акции на политиките на краток рок, односно поставените показатели за успешност се поставени со рок до 2027 година и покрај тоа што временската рамка за исполнување на акцискиот план е 2021-2023 година. Ваквиот начин на дефинирање на индикаторите не овозможува мерење на успешноста на предвидените исходи на

краток рок со согледување на влијанието врз создавање на можности за нови и задржување на постоечките работни места во услови на пандемија.

1.3. Владата на РСМ во периодот од 19.03.2020 до 20.04.2021 година за справување со последиците од кризата предизвикана од вирусот Ковид-19, а со цел да се обезбеди одржливост на домашната економија има донесено шест пакети на економски мерки, со кои се опфатени и поддржани граѓани, вработените, деловните субјекти, заштита на работните места, обезбедување на социјалната сигурност.

Средствата планирани за справување со последиците од пандемијата за 2020 и 2021 година, а кои предизвикуваат расходи односно имаат директни фискални импликации врз Буџетот на РСМ, во вкупен износ од 35.409.940 илјади денари, односно околу 576 милиони евра, се распределени во буџетите на Владата на РСМ, соодветните министерства и институции надлежни за имплементација на економските мерки преку посебна владина програма П - Мерки за справување со Ковид-19 кризата, потпрограма П1- Мерки за справување со Ковид-19 кризата, како субвенции и трансфери до други институции. Дел од средствата обезбедени врз основа на Закон за задолжување на РСМ[10] во висина од 50 милиони евра со Уредба[11] се пренаменети за кофинансирање на мерката за финансиска поддршка на работодавачите, заради исплата на платите за месеците април, мај и јуни 2020 година.
Со оваа ревизија на успешност опфативме 36% од вкупно планираните средства за 2020 и 2021 година преку Владината програма П - Мерки за справување со Ковид-19 кризата, што претставува 12.637.534 илјади денари (околу 205 милиони евра) од кои се реализирани 11.512.447 илјади денари.

Врз основа на извршениот увид и анализа во јавно достапните и презентираните информации и податоци за процесот на планирање на економските мерки за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза, утврдени се следните состојби:

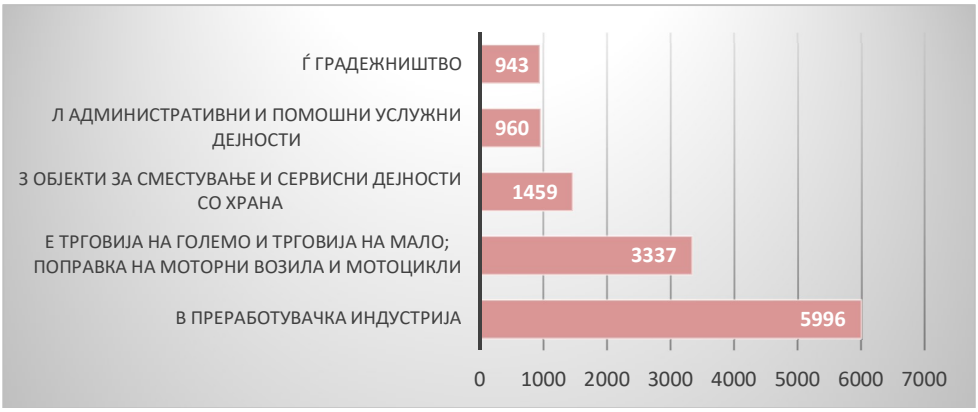
- мерките за поддршка на вработувањето (од вториот, четвртиот и петтиот пакет) се дискутирани на седници на Економско-социјалниот совет[12], додека пак за петтиот и шестиот пакет мерки на ревизијата и се доставени

[10] Закон за задолжување на РСМ со заем кај Меѓународната банка за обнова и развој - Светска банка по Договорот за заем за финансирање на проектот за поврзување на локални патишта, („Сл. весник на РСМ" бр.261 од 18.12.2019 година);
[11] Уредба со законска сила за примена на законот за задолжување на РСМ со заем кај Меѓународната банка за обнова и развој – Светска банка по договор за заем.....(„Службен весник на РСМ" бр.123 од 13.05.2020 година и бр.157 од 13.06.2020 година).
[12] Записник од 58 седница на ЕСС одржана на 31.03.2020 година, Записник бр.08-6815/1 од 03.11.2020 година, Записник бр.08-856/2 од 27.01.2021 година и Записник бр.08-2333/2 од 2021 година.

записници од седници на Комисијата за јавно-приватен дијалог со претставници на надлежните министри и стопанските комори на РСМ;

- во процесот на носење на поединечните мерки утврдивме отсуство на пишани анализи за начинот на одлучување и потребите на засегнатите страни, утврдување на корисниците и висината на поддршка, дефинирање на условите и критериумите за доделување на финансиската поддршка на корисниците за мерките опфатени со ревизијата;
- дел од мерките за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза преку субвенционирање на придонесите од задолжително социјално осигурување и финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати[13], се донесени во рок од 7 односно 20 дена од прогласување на пандемија од Светската здравствена организација, по забрзани процедури и под влијание на динамичните промени на условите водени од текот на пандемијата. Со оглед на наведеното, за мерката за субвенционирање на придонесите и финансиска поддршка за исплата на плати за април, мај и јуни 2020 година нема податоци за планиран опфат (Прилог бр.2). Имено, целта на мерките е поддршка на работодавачите за исплата на плати на вработените за задржување на работните места, што упатуваат на тоа дека со вака дефинираните цели постои отсуство на мерливи индикатори за нивно постигнување и мерење на ефектите и резултатите од исполнување на предвидените цели;
- имајќи ги во предвид податоците на АВРСМ петте дејности во кои има најголем одлив на вработени лица се: преработувачка индустрија, трговија на големо и мало, објекти за сместување и сервисни дејности со храна, административни и помошно услужни дејности и градежништво прикажани во графиконот подоле:

Графикон бр.2 Одлив на вработени лица со состојба од 11.03. до 31.12.2020 година



[13] Првите две групи на мерки за помош на работодавачите и граѓаните се донесени на 18 и 31 март 2020 година

Со оглед на наведените податоци, утврдивме дека:

- дизајнирањето на мерките за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза не се заснова во целост на податоците за одливот на вработени по дејности објавени од АВРСМ. Имено, пристап до користење на финансиската поддршка за субвенционирање на придонеси (прв пакет) и/или исплата на плати (втор пакет) имаат сите работодавачи кои имаат намалување на најмалку 30% од приходите, без оглед на нивната способност за исплата на плати врз основа на ликвидноста.
- од страна на Владата на РСМ, при дизајнирање на мерките како најпогодени дејности се сметаат тие што биле затворени како резултат на забраните со мерки и Одлуки на Влада како на пример угостителската дејност, транспорт и туризам. Поради наведеното при носењето на мерките од прв и втор пакет и тоа за субвенционирање на придонесите и финансиска поддршка за исплата на плати за месеците април, мај и јуни 2020 година на работодавачите од секторите – угостителство, транспорт и туризам дадена им е можност за истовремено користење на мерките: 14.500 денари по вработен и 50% субвенционирање на придонесите, додека пак работодавачите од останатите сектори имаат право на користење само на една од двете наведени мерки.

Утврдените состојби за начинот на креирање на економските мерки за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза со отсуство на пишани анализи за начинот на одлучување и мерливи индикатори за остварување на целите влијаат врз ефикасно планирање на средствата и следење на успешноста од нивно спроведување.

1.4. За реализација на мерките субвенционирање на придонеси од задолжително социјално осигурување, финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати и финансиска поддршка на физичките лица кои вршат самостојна дејност донесени се Уредби[14] со законска сила, како и четири Закони[15].

[14] Уредба со законска сила за субвенционирање на исплата на придонеси од задолжително социјално осигурување за време на вонредна состојба, со измени и дополнувања („Сл.весник на РСМ" бр.92 од 06.04.2020 г. и бр.116 од 05.05.2020 г.), Уредба со законска сила за финансиска поддршка на работодавачите..., заради исплата на платите за месеците април, мај и јуни 2020 година, со измени и дополнувања („Сл.весник на РСМ" бр.111 од 28.04.2020 г., бр.113 од 01.05.2020 г. и бр.154 од 10.06.2020 г.) и Уредба со законска сила за финансиска поддршка на физички лица кои вршат самостојна дејност за време на вонредна состојба (Сл. весник на РСМ" бр. 92 од 06.04.2020 г. и бр. 156 од 12.6.2020 г.).

[15] Закон за финансиска поддршка на работодавачите...., заради исплата на платите за месеците октомври, ноември и декември 2020 година („Сл. весник на РСМ" бр.267 од 09.11.2020 г.) и Закон за финансиска поддршка на работодавачите.., заради исплата на платите за месеците февруари и март

Врз основа на извршената анализа на уредбите и законската регулатива ревизијата ги констатира следните состојби:

- **првиот услов за користење на финансиска поддршка од работодавачите** е вкупните приходи од редовното работење за месеците за кои аплицираат да им бидат намалени повеќе од 30% во однос на месечниот просек на вкупните редовни приходи остварени во соодветни претходни периоди утврдени со уредбите и законите, додека пак за физичките лица кои вршат самостојна дејност во однос на месечниот просек на вкупните приходи остварени од самостојна дејност во 2019 година. Притоа, за докажување на исполнетоста на условот не е предвидено приложување на докази во моментот на поднесување на барањето за добивање на финансиска поддршка, освен давање на Изјава за нивната исполнетост. Исто така, работодавачите/физичките лица кои вршат самостојна дејност немаат обврска да поднесат докази за исполнетоста на овој услов ниту по одобрувањето/искористувањето на поддршката. Исполнетоста на овој услов може да се провери единствено преку вршење на теренски контроли од страна на УЈП и/или ДИТ, што создава ризик корисниците кои не се предмет на контрола да не го докажат намалувањето на приходите;
- работодавачот/физичкото лице кое врши самостојна дејност кој го искористил правото на финансиска поддршка, освен во одредени пропишани услови, има обврска примените финансиски средства да ги врати во Буџетот на РСМ и тоа најмногу до износот од 50% од остварениот финансиски резултат пред оданочување за 2020 година[16]. Со Уредбите и законите не е определена посебна потсметка/приходна шифра кон буџетската сметка за точен увид на вратените финансиски средства, ниту надлежноста за следење на повратот на финансиските средства по корисник, во определениот рок и износ во Буџетот на РСМ;
- со уредбите не се предвидени одредби за глоба за сторени прекршоци од страна на работодавач корисник на финансиска поддршка. Додека пак, со Законите за финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати се предвидуваат глоби за не исплатена плата најмалку во висина од добиената финансиска поддршка односно минималната плата, како и доколку не ја исполнил обврската за враќање на добиените средства во

2021 година („Сл. весник на РСМ" бр.85 од 19.04.2021 г.), Закон за финансиска поддршка на физички лица кои вршат самостојна дејност ..., за месеците октомври, ноември и декември 2020 година (Сл. весник на РСМ, бр. 267 од 9.11.2020 г.) и Закон за финансиска поддршка на физички лица кои вршат самостојна дејност.., за месеците февруари и март 2021 г. (Сл.весник на РСМ бр. 85 од 19.4.2021 г.);

[16] зголемен за износот на оданочивите расходи и помалку искажаните приходи во Даночниот биланс за обврзниците на данокот на добивка, односно зголемен за непризнаените расходи за даночни цели во годишниот Даночен биланс за утврдување на данокот на доход од вршење на самостојна дејност за вршителите на дејност.

целост и со камата поради неисполнетост на условите констатирани со контрола. На ваков начин работодавачите кои добиле финансиска поддршка врз основа на уредба од 2020 година во случај да имаат сторени прекршоци имаат попривилегирана положба во однос на работодавачите кои добиле финансиска поддршка согласно законите;

- со уредбата и законите не се предвидени одредби за глоба за сторени прекршоци од страна на физички лица кои вршат самостојна дејност - корисник на финансиска поддршка.

Недореченостите во уредбите за време на вонредна состојба и законската регулатива за финансиска поддршка создаваат ризик од исплата на средства без обезбедени докази за целосно исполнување на условите за доделување на поддршката, следење на повратот на финансиските средства и нееднаков пристап кон работодавачите во случај на сторени прекршоци во различен временски период.

1.5. Во јуни 2020 донесена е Уредба со законска сила за субвенционирање на придонеси од задолжително социјално осигурување за вработени во медиумите со која се уредуваат условите, начинот и постапката на субвенционирање на исплата на придонеси за вработените во медиумите кои работеле и известувале за надминување на состојбата со COVID-19 за времетраење на вонредната состојба, за месец јуни, јули и август 2020 година. Пред да се донесе уредбата за медиумите, од април 2020 година во примена е уредбата за субвенционирање на придонеси од задолжително социјално осигурување која се однесуваше за работодавачи[17].

По извршена споредба на уредбите за субвенционирање на придонеси од задолжително социјално осигурување, ревизијата утврди разлики во начинот на дефинирање на условите за субвенционирање на работодавачите и медиумите и тоа:

- на работодавачот за секој осигуреник за месеците април, мај и јуни 2020 година, му се субвенционира износ за исплата на придонеси во висина од 50%, додека пак на медиумите, за секој осигуреник му се субвенционира 100% од износот за исплата на придонеси од задолжително социјално осигурување;
- при субвенционирањето на придонеси на медиумите во уредбата не е поставен услов при аплицирање за мерката истите да имаат намалени приходи во однос на просечните вкупни приходи на месечно ниво остварени во 2019 година, како мерило за погоденоста од пандемијата од вирусот

[17] Под „работодавач" се подразбира правен субјект кој вработува работници врз основа на договор за вработување, физичко лице кое вработува работници врз основа на договор за вработување и работодавач корисник согласно со Законот за приватни агенции за вработување.

Ковид-19 како што е утврдено со уредбата за субвенционирање на придонеси на работодавачите;

- медиумите немаат обврска примените финансиски средства од мерката да ги вратат во Буџетот на РСМ, најмногу до износот од 50% од остварениот финансиски резултат за 2020 година и тоа една година после искористување на поддршката, наспроти работодавачите кои имаат обврска за враќање согласно утврдени услови.

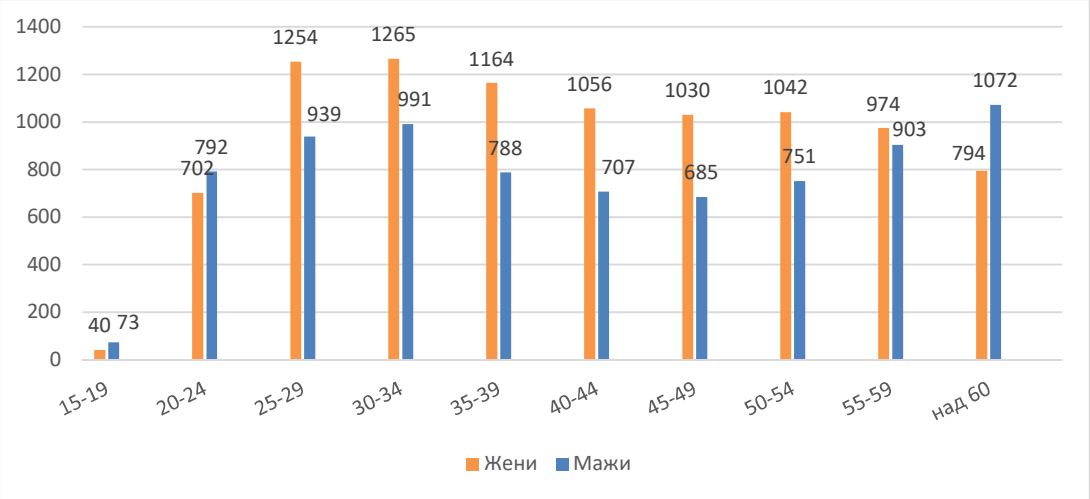
Креирањето на условите за доделување на поддршка преку субвенционирање на придонеси за медиумите без мерливи критериуми за докажување на погоденоста од вирусот Ковид-19 придонесува кон повластена положба на медиумите во однос на работодавачите кои за користење на финансиската поддршка потребно е да имаат намалени приходи и обврска за враќање на дел од поддршката во буџетот на РСМ, една година по искористувањето.

1.6. Дизајнирањето на економските мерки за финансиска поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза не се заснова на родова анализа, проценка на потенцијалното влијание на овие мерки и политики врз мажите и жените и кон подобрување на родовата еднаквост со што истите не влијаат врз намалување на родовите нееднаквости во економската сфера за време на пандемија. Наведеното се истакнува и во извршените анализи[18] и студии[19] за влијанието на Ковид-19 врз мажите и жените, а имајќи ги предвид постојните родови нееднаквости во економската сфера во пред-кризниот период. Со извршената ревизија утврдивме дека во периодот од 11.03.-31.12.2020 година вкупно 17.022 вработени го изгубиле своето работно место од кои 9.321 жени и 7.701 мажи, што претставува разлика од 21% повеќе изгубени работни места за жени во однос на мажи. Во следниот графички приказ претставена е состојбата на загубени работни места по пол и возраст:

[18] Центар за истражување и креирање на политики –Справување со Ковид-19: Како трошењето на јавните пари влијае врз родовата еднаквост?

[19] студија на UN Women од 2020 година - Буџетски одлуки во време на пандемија: унапредување или попречување на родовата еднаквост.

Графикон бр.3 Загубени работни места по пол и возраст во периодот од 11.03. – 31.12.2020 година



Состојбата на загубени работни места укажува дека кризата остава поголеми последици врз жените на пазарот на трудот и повеќе негативно влијае на вработеноста кај жените во однос на мажите. Со Законот за еднакви можности на жените и мажите[20] се предвидува родовата перспектива да се вклучи во креирањето политики и во случаи на вонредни ситуации. Со ревизија утврдивме дека мерките се родово неутрални и без родови ограничувања во можноста за аплицирање по однос на истите, односно образецот Барање за финансиска поддршка за исплата на плати и за субвенционирање на придонеси од задолжително социјално осигурување на работодавач пропишан со уредбите и законите не содржи родова структура на управителот на правниот субјект и вработените кои ќе бидат опфатени со мерките.

Наведените состојби влијаат врз соодветно креирање на нови политики и мерки и прецизно лоцирање на буџетските ресурси за поддршка на оние на кои им се најпотребни во време на криза.

Од страна на надлежните институции на ревизијата и беа доставени податоци за бројот на корисниците на финансиска поддршка за пооделните мерки предмет на ревизија, кои се презентирани во следниот табеларен преглед:

[20] („Службен весник на РМ" број 6/12, 30/13, 166/14 и 150/15 и („Службен весник на РСМ" број 53/21;

Табела бр.1

ред. бр.	Мерка	Корисници на ФП според пол		Вкупно корисници	% учество на жени
		жени	мажи		
1.	ФП на работодавачи за исплата на плати 04-06.2020	67.318	76.328	143.646	47%
2.	ФП на работодавачи за исплата на плати 10-12.2020	36.766	39.055	75.821	48%
3.	ФП на работодавачи за исплата на плати 02-03.2021	28.604	30.593	59.197	48%
3.	паричен надоместок за лица што останале без работа од 11 март до 30 април 2020	1.399	1.724	3.123	45%
4.	ФП за спортисти, стручни лица од областа на спортот и спортска администрација	151	710	861	18%

Врз основа на расположливите податоци утврдивме дека и покрај тоа што при дизајнирање не мерките не е водена сметка за родовата перспектива, при искористување на мерките е постигната родова еднаквост, при што учеството на жените се движи во просек од 45-48%, освен кај мерката за спортисти каде учеството на жените корисници е на ниско ниво од 18%.

2. Постапки на доделување и реализација на мерките за финансиска поддршка

2.1. Условите, начинот и постапката за доделување на финансиска поддршка на работодавачите заради исплата на плати на работниците и субвенционирањето на придонеси од задолжително здравствено осигурување се уредени со уредбите и законската регулатива за субвенционирање на придонеси и исплата на плати.

УЈП како институција надлежна за целосниот процес на спроведување на постапката за утврдување на исполнетоста на условите врши одобрување на финансиска поддршка за исплата на плати и субвенционирање на придонеси, по поднесено Барање од страна на работодавачите – баратели преку системот е-даноци. Притоа работодавачот барател треба да ги исполни следните услови:

- да има намалување на приходите над 30% во месеците за кои аплицира во однос на месечниот просек на приходите остварени во 2019 година;
- просекот на највисоките нето плати на 10% од вработените да не надминува 120.000 денари по вработен;
- да не исплаќа дивиденди, бонуси, награди за деловна успешност за времетраење на мерката, како и други барања уредени со уредбите и законите кои работодавачот треба да ги исполни за може да биде корисник на мерките.

Работодавачот не може да користи финансиска поддршка за вработените:

- кои имаат плата повисока од 39.900 денари;
- за кои користи мерка за субвенционирање на придонеси (освен за најпогодените дејности и тоа: угостителска, транспорт и туризам за кои има можност за користење на двете мерки);
- за кои користи ослободување од придонеси преку проектот „Македонија вработува";
- за дополнително работење согласно членот 121 од Законот за работните односи.

За исполнетоста на условите работодавачот-барател на финансиска поддршка потребно е да даде само **Изјава** под целосна материјална и кривична одговорност за точноста и вистинитоста на податоците, која е составен дел на барањето за добивање на поддршка, но без обврска за приложување на докази.

Со извршениот увид во начинот и спроведената постапка за контрола на исполнетоста на условите од страна на работодавачите, ревизијата ги утврди следните состојби:

- исполнетоста на условите од страна на работодавачите се проверува од страна на УЈП врз основа на вградени системски контроли со користење на расположливите податоци од повеќе системи на УЈП;
- намалувањето на приходите над 30% за месеците за кои барателот аплицира не се проверува од страна на УЈП, бидејќи не располага со вакви податоци во моментот на поднесување на барањето. Овој услов може да се потврди единствено преку теренски контроли на УЈП и/или ДИТ. Со оглед на тоа што уредбите и законите не предвидуваат обврска за доставување на докази за докажување на исполнетоста на наведениот услов за намалување на приходите, а вршењето на теренски контроли е со ограничени човечки ресурси, постои ризик да се додели финансиска поддршка за исплата на плати и за субвенционирање на придонеси на работодавачи кои не го исполниле предвидениот услов;
- со системски вградените контроли не е опфатена и контролата работодавачот да не исплатил дивиденда на сопствениците во соодветниот месец за кој бара финансиска поддршка.

Истакнуваме дека барањата за финансиска поддршка на физичките лица кои вршат самостојна дејност се доставувани преку системот Е-ПДД на УЈП, кој бил администриран од надворешна фирма за изведување на барањата за контроли, но исто така без можност за проверка на условот за намалувањето на приходите.

Според горенаведеното, УЈП не е во можност да воспостави системски проверки со кои ќе ја оцени исполнетоста на дел од условите од страна на работодавачите, со што се создаваат ризици од одобрување на финансиска поддршка на работодавачите кои не ги исполниле условите.

Со уредбите и законите не се предвидува услов барателите кои се во постапка на стечај или ликвидација да не можат да аплицираат за остварување на правото да бидат корисници на мерките за финансиска поддршка. Притоа со анализа на податоците обезбедени од ЦР утврдивме дека на 7 работодавачи кои биле во постапка на ликвидација одобрено им е користење на финансиска поддршка за исплата на плати за 8 вработени со што постои ризик работодавачите да не ги задржат лицата за кои е користена поддршката.

2.2. Врз основа на анализа на предвидените средства за реализација на мерките за финансиска поддршка за исплата на плати, финансиска поддршка на физичките лица кои вршат самостојна дејност и добиените податоци од страна на УЈП за бројот на корисници и износот на одобрена финансиска поддршка во вкупен износ од 10.372.397 илјади денари утврдивме дека постои тренд на намалување на планираните средства и одобрени корисници **збирно по мерки**. Податоците се презентирани во следниот табеларен преглед:

Табела бр.2 во 000 денари

период	Планирани финансиски средства	Финансиска поддршка за исплата на плати			физички лица кои вршат самостојна дејност		Вкупно одобрена поддршка	Степен на реализација
		број на работодавачи	број на вработени	одобрен износ	број на корисници	одобрен износ		
04-06.2020	5.166.000	22.188	143.651	4.889.958	6.434	258.492	5.148.450	99,7%
10-12.2020	4.305.000	14.649	75.823	3.030.333	6.563	319.021	3.349.354	77,8%
02-03.2021	1.920.000	12.648	59.205	1.665.917	6.119	208.676	1.874.593	97,6%
Вкупно	**11.391.000**		**278.679**	**9.586.208**		**786.189**	**10.372.397**	

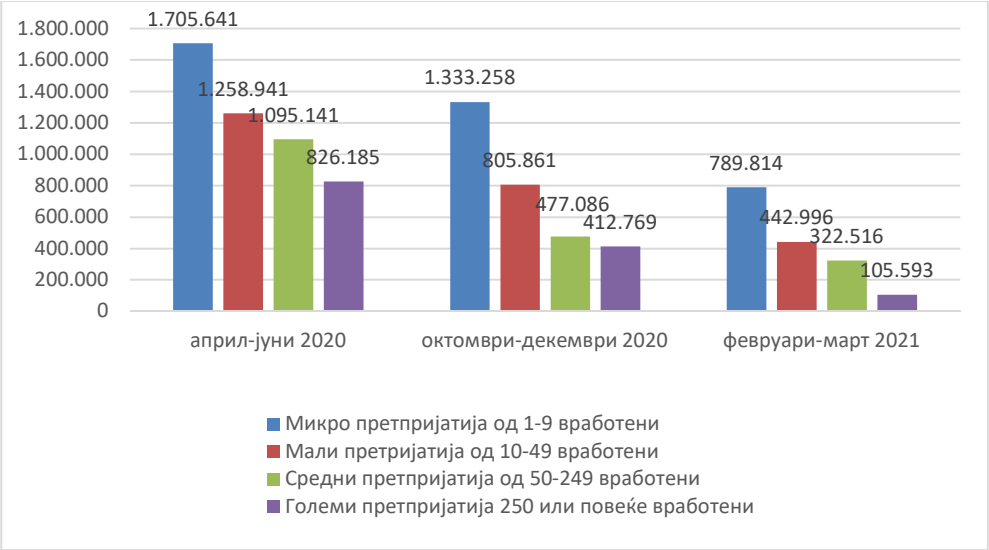
Утврдивме висок степен на реализација на мерките за финансиска поддршка за работодавачите и физичките лица самостојни вршители на дејност кој се движи од 77,8% до 99,7%, меѓутоа податоците за предвидените средства по мерки, бројот на одобрени корисници и износот на одобрена финансиска поддршка **поединечно по месеци** бележат намалување (Прилог бр.3).

Врз основа на извршената анализа по сектори на дејност утврдивме дека најзастапени корисници на мерките за финансиска поддршка за исплата на плати се секторите од: преработувачката индустрија; трговија на големо и трговија на мало, поправка на моторни возила и мотоцикли; објекти за сместување и сервисни дејности со храна; транспорт и складирање и градежништво (Прилог бр.4).

Висината на искористена поддршка според големина на правните субјекти е презентирана во следниот графички приказ:

Графикон бр.4 Одобрена финансиска поддршка за исплата на плати според големина на правни субјекти

во 000 денари



Според податоците за одобрена финансиска поддршка по корисници добиени од УЈП и податоците за вкупниот број на вработени кај работодавачите корисници добиени АВРСМ утврдивме дека микро компаниите имаат искористено најголем износ од вкупната финансиска поддршка за исплата на плати во споредба со останатите правни субјекти.

2.3. Спортистите, стручните лица од областа на спортот и спортска администрација, согласно член 2 став 2 од Уредба со законска сила[21] се корисници на финансиска поддршка за месеците април и мај во месечен износ од 14.500 денари.

Реализацијата на финансиската поддршка за спортисти, стручни лица од областа на спортот и спортска администрација е спроведена од страна на Агенцијата за млади и спорт. Од поднесени 1.188 барања преку Националните спортски федерации одобрени се 861 и исплатени се средства во вкупен износ од 24.969 илјади денари за двата месеци.

[21] („Службен весник на РСМ" бр.90 од 04.04.2020 година и бр.94 од 07.04.2020 година)

За одобрување на финансиската поддршка барателот треба да ги исполни следните услови:

- да е државјанин на Република Северна Македонија;
- да е вработен со Договор за работа[22] во спортски клубови и национални спортски федерации;
- лицето да не остварило нето плата и/или надоместок за месец декември 2019 година и месеците јануари и февруари 2020 година, врз основа на договор за работа во спортски клубови и национални спортски федерации повисок од 39.900 денари месечно и
- да не е вработено или ангажирано со договор за работа во друг правен субјект во месеците април и мај 2020 година според евиденцијата на Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија.

Од извршениот увид на 91 предмет, ревизијата во 16 од нив ги констатира следните состојби:

- во прилог на предметите има договор за вработување, договор за работа, авторски договор или друг договор склучен помеѓу барателот на финансиска поддршка и федерацијата/спортскиот клуб без утврден износ за висината на плата или надоместок;
- недостасуваат докази (изводи) од кои ќе се утврди дека износот на исплатениот надоместок / плата за месец декември 2019 или јануари и февруари 2020 година не е повисок/а од 39.900 денари на месечно ниво. Притоа споредбено со исплатите за спортистите, стручните лица и спортска администрација од ист вид на спорт за кои беа приложени докази утврдивме дека платата/надоместокот не го надминува утврдениот износ со уредбата.

Наведените состојби создаваат ризик за исплата на финансиска поддршка на спортисти, стручни лица од областа на спортот и спортска администрација кои остварале нето плата и/или надоместок во спортските клубови и националните спортски федерации повисок од износот утврден со уредбата.

2.4. Во периодот на пандемијата од корона вирусот од страна на голем број претпријатија преку различни активности се обезбедени донации (материјални и финансиски средства) за јавните институции со цел справување со пандемијата. Притоа со споредба на добиените податоци од страна на УЈП за одобрената финансиска поддршка на работодавачите, заради исплата на платите и објавената листа на донатори од Министерство за здравство, утврдивме дека 17 компании кои донирале опрема, материјални или финансиски средства, истовремено остварале и финансиска поддршка во износ од 370.388 илјади денари преку мерките на Владата на РСМ.

[22] на неопределено или определено време или ангажирано со договор на дело, авторски договор или друг договор со кој лицето е повремено или привремено ангажирано за извршување на работа;

Иако со уредбата и законите кои ја регулираат областа за доделување на финансиската поддршка не е предвиден услов корисникот да не смее да биде донатор, сепак како корисници на финансиска поддршка се јавуваат и работодавачи кои имале финансиска способност да доделат донации.
Почитувајќи го хуманиот гест за доделување на донации во услови кога поддршката беше најнеопходна за државата се доведува до прашање вистинската и реалната потреба од доделување на финансиска поддршка на работодавачи кои истовремено биле донатори.

2.5. За поддршка во справувањето со последиците од Ковид-19, Владата на РСМ во месец ноември и декември 2020 година има одобрено дополнителни средства како дополнување на четвртиот пакет економски мерки врз основа на Одлуки за одобрување на средства од Буџетот на РСМ за 2020 година. По овој основ исплатени се средства во вкупен износ 1.049.706 илјади денари за финансиска поддршка на акционерски друштва и јавни претпријатија во државна сопственост, единици на локална самоуправа, како и здруженија на граѓани и други правни субјекти од приватниот сектор.

Со ревизијата ги опфативме исплатите од Генерален секретаријат по Одлуките за одобрување на средства со опфат од 40% односно 422.851 илјади денари во однос на вкупно исплатените средства и тоа:

- по основ на доделување на еднократна финансиска помош со цел надминување на тешката материјална состојба на вработените во вкупен износ од 230.321 илјади денари во ЈП, друштва со ограничена одговорност, асоцијации на приватни установи, превозници за меѓуопштински линиски превоз (Прилог бр.5) и
- по основ на исплата на плати во вкупен износ од 192.530 илјади денари прикажани во следната табела:

Табела бр.3 во 000 денари

реден број	Назив на корисник на средства	Одлука на Влада	Одобрен износ	Исплатен износ
1	Друштво за изградба, управување и издавање на повеќенаменска сала Борис Трајковски Дооел Скопје	број 44-8083/1 од 17.11.2020 година	6.000	6.000
2	АД за поштенски сообраќај Пошта на Северна Македонија	број 44-10979/1 од 07.12.2020 година	111.000	111.000
3	АД Водостопанство на РСМ	број 44-11754/12 од 11.12.2020 година	36.041	36.041
4	48 мадински организации и организации за млади	број 44-11754/6 од 11.12.2020 година	9.294	9.177
5	Здружение на естрадни уметници	број 44-11754/2 од 11.12.2020 година	31.836	30.312
	Вкупно		**194.171**	**192.530**

Од извршениот увид во документацијата и исплатите, ревизијата ги утврди следните состојби:

- донесените одлуки на Влада на РСМ за одобрување на средствата за финансиска поддршка не се објавени во Службен весник на РСМ, што како обврска е утврдено со закон[23];
- средствата за финансиска поддршка се доделени без утврдени критериуми за избор на субјекти корисници, услови за доделување, висина на одобрени финансиски средства, начинот на вршење контрола за потврдување на наменското користење и обврска за враќање на средствата. Притоа е овозможено користење на средствата во период кога во сила е Законот за финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати, каде што со член 4 се уредува дека АД во државна сопственост и ЈП не може да бидат корисници на финансиска поддршка;
- со одлуките е утврдено дека за искористеноста на средствата друштвата и здруженијата се должни да достават извештај до Владата на РСМ во утврден рок, а доколку се утврдат неправилности и ненаменско користење на средствата корисникот треба да ги врати во буџетот на РСМ. До периодот на вршење на ревизијата до секторот за финансиски работи доставени се извештаи за дел од корисниците на средствата.

Ваквиот начин на исплати за доделување на финансиската поддршка без утврдени критериуми за избор овозможува намалена транспарентност и можност за субјективизам што би довело до нееднаков третман на корисниците, а поради не доставени извештаи од сите корисници се зголемува ризикот од ненаменско користење на средствата и враќање на средствата во Буџетот на РСМ.

2.6. За реализација на дел од економските мерки опфатени со шестиот пакет мерки, во месец април и мај 2021 година објавени се јавни повици за доделување на финансиска поддршка на физички и правни лица од одделни дејности.

Од страна на Владата на РСМ донесени се Одлуки за одобрување на средства од Буџетот на РСМ за 2021 година како еднократна финансиска поддршка со цел закрепнување на македонската економија и излез од економската криза, односно задржување и зголемување на работните места.

Со увид во донесените одлуки по кои на правните субјекти им е исплатен износ од 448.698 илјади денари (Прилог бр.6), констатиравме дека за користењето на

[23] Член 3 од Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во Службен весник на Република Северна Македонија („Службен весник на РМ" број 56/99, 43/02 и „Службен весник на РСМ", број 21/21 година).

финансиската поддршка се поставени критериуми во однос на бројот на вработени лица на 31.12.2021 година и тоа доколку:

- го има зголемено бројот на вработени да нема обврски за враќање средства во Буџетот на РСМ,
- има намален број на вработени споредено со 31.12.2020 година, да врати 50% од примената финансиска поддршка и
- го задржал истиот број на вработени споредено со 31.12.2020 година, да врати 20% од примената финансиска поддршка.

Во однос на одлуките за одобрување на финансиската поддршка, ги констатиравме следните состојби:

- со одлуките не е предвиден начин на известување од страна на правните субјекти за исполнување на условите за користење на финансиската поддршка, односно за потврдување на бројот на вработени на 31.12.2021 година, освен во Одлуката за одобрување на средства на 2.208 угостители[24] со која е утврдена обврска корисниците на финансиска поддршка да доставаат листинг на вработени од Агенција за вработување на РСМ со состојба на 31.12.2021 година;
- не е предвиден начинот на вршење на контрола на исполнување на критериумите по искористување на доделените средства на правните субјекти и обезбедување на доделената финансиска поддршка со цел враќање на средства во Буџетот на РСМ во случај на неисполнување на утврдените услови од страна на корисниците.

Невоспоставениот систем на известување и контрола за доделената финансиска поддршка, односно необезбедените податоци за промените во бројот на вработените кај правните субјекти корисници на финансиските средства, создава ризик субјектите да не ги вратат средствата во Буџетот на РСМ.

Владата на РСМ на ден 02.02.2022 година, на официјалната интернет страна има објавено известување, сите корисници на финансиска поддршка од шестиот пакет на мерки, кои не ги исполниле наведените услови, најкасно до рокот за поднесување на завршната сметка за 2021 година да ги вратат средствата во Буџетот на РСМ.

Генералниот секретаријат на 18.02.2022 година има доставено Барање[25] до МФ на РСМ за добивање на податоци почнувајќи од 01.02.2022 на неделна основа за вратени средства од субјектите кои не го исполниле условот со шестиот пакет антикризни мерки на Владата на РСМ, по кое Генералниот секретаријат има

[24] со шифра на дејност 56.10, 56.29 и 56.30

[25] Барање за доставување на податоци за враќање на средства бр.45-1487/1 од 18.02.2022 година.

добиено податоци за вратените средства во Буџетот на РСМ за периодот од 01.02. - 23.02.2022 година.

2.7. Воспоставениот начин на водење на евиденција и следењето на реализацијата на мерките како значаен показател за мерење на резултатите и ефикасноста од спроведените мерки од страна на Владата на РСМ и надлежните институции вклучени во процесот на одобрување и исплата на мерките не предвидува активности за меѓусебно усогласување на податоците.

Имено, исполнетоста на условите за користење на финансиска поддршка за исплата на плати на работодавачите-баратели преку системски контроли ја проверува УЈП, а за одобрената финансиска поддршка се известуваат работодавачите **во рамките на спецификацијата за исплата на плати** . За да се реализираат исплатите УЈП доставува до Генералниот секретаријат при Влада на РСМ налози за исплата со поединечни податоци по корисници и спецификација по банки на дневна основа, а до МТСП налози за мерката субвенционирање на придонесите од задолжително социјално осигурување. Налозите за исплата на финансиската поддршка на физичките лица исто така преку УЈП се доставувани до Генералниот секретаријат.

Врз основа на извршените интервјуа и снимање на процесот на исплата на одобрената финансиската поддршка и воспоставената евиденција на истата ревизијата ги утврди следните состојби:

- на барателите на кои им е одобрено/одбиено користење на финансиска поддршка **не им се издадени поединечни решенија за доделување/недоделување на поддршката** , што не е во согласност со член 87 од Законот за општата управна постапка и го ограничува барателот во можноста за поведување на жалбена постапка. Притоа напоменуваме дека обврската за издавање решенија не е уредена во уредбите и законите кои ја регулираат областа за доделување на финансиската поддршка за справување со Ковид-19. Како една од причините за ваквата состојба се наведува големиот број на корисници на финансиска поддршка, потребата од дополнителни ресурси за издавање на решенијата и посебните условите за работа за време на пандемија што би влијаело на тоа поддршката да биде ненавремена;
- Генералниот секретаријат по преземање на податоците за одобрената финансиска поддршка врши исплата преку потпрограма П1 - Мерки за справување со Ковид-19 кризата. Притоа, ревизијата утврди дека Владата на РСМ, како носител на економските мерки за справување со пандемијата, нема воспоставено сеопфатна евиденција за секоја економска мерка одделно со комплетни податоци за планирани средства и опфат на корисници, бројот на поднесени и одобрени барања, вкупниот број на корисници на кои треба да им се исплати поддршката, степен на нивна реализација, не реализирани исплати по корисници/повеќе реализирани

исплати и причините за истото.

Податоците за исплатената финансиска поддршка се водат во табели со податоци по корисници (во ексел форма) кои не се целосни. При споредба на податоците за одобрената финансиска поддршка за исплата на плати од УЈП и табелите со податоци по корисници за исплатени средства добиени од Генералниот секретаријат, утврдивме дека податоците не ја презентираат реалната состојба на исплатените средства. Поради наведеното по укажување од ревизијата од страна на УЈП извршено е дополнителна анализа на одобрената финансиска помош од УЈП, доставените налози за исплата до Генералниот секретаријат и извршените исплати преку трезорската сметка.

Од извршената анализа утврдивме дека вкупниот износ на одобрената поддршка од страна на УЈП и доставените налози до Генерален секретаријат за работодавачите за исплата на плати[26] изнесува 9.586.208 илјади денари, додека пак исплатени се средства во вкупен износ од 9.586.341 илјади денари. Од друга страна пак за трите мерки за финансиска поддршка за физичките лица што вршат самостојна дејност доставени се налози за исплата во вкупен износ од 784.834 илјади денари, а исплатени се 784.979 илјади денари. Притоа напоменуваме дека за одобрена финансисика поддршка во износ од 1.355 илјади денари за 27 физички лица кои вршат самостојна дејност не се доставени налози за исплата од УЈП до Генералниот секретаријат бидејќи дел од корисниците ги немале ажурирано податоците за трансакциска сметка во регистарот на даночни обврзници, а други немале податок за трансакциска сметка или при регистрација пријавиле неточен број на трансакциска сметка. За истите исплатата би се реализирала по обезбедување на целосни податоци.

- истовремено, констатиравме дека постојат налози кои не се навремено реализирани (на пример се однесуваат за периодот април-мај 2020 година, а се исплатени покасно во периодот ноември или декември или во 2021 година). За ваквата состојба добиени се образложенија дека причината се должи на големиот број и опфат на корисници со што се случувало некои од налозите да бидат испуштени и ненавремено исплатени;
- барателите на финансиска поддршка за исплата на плати и субвенционирање на придонеси за месеците април, мај и јуни 2020 година кои при аплицирањето пополниле Прашалник според стандардите на Светска банка кој е составен дел на барањето за финансиска поддршка и кои ги исполниле предвидените услови се финансирани со средства од Светска банка. Вкупниот износ на реализирани/исплатени средства за финансиска поддршка за исплата на плати и субвенционирање на придонеси со средства од заем на Светска банка изнесува околу 37 милиони евра, од кои преку Генералниот секретаријат се исплатени 2.202.679 илјади

[26] за периодот април-јуни, октомври-декември 2020 година и февруари-март 2021 година;

денари или околу 36 милиони евра, а 62.025 илјади денари или околу 1 милион евра се исплатени преку МТСП за мерката субвенционирање на придонеси. За корисниците за кои се одобрени барањата преку УЈП и кои се финансисрани преку заемот се води посебна евиденција (во excel формат) во Генерален секретаријат. За средствата реализирани преку заем од Светска банка извршена е ревизија од страна на надворешна ревизорска куќа и издадено е позитивно мислење;

- на 58 седница на Владата на РСМ, одржана на 26.03.2021 година, разгледан е Извештај со статус на реализација на економски мерки за справување со Ковид 19, изготвен од страна на Министерството за финансии за период од 18.03.2020 до 28.02.2021 година. Во извештајот содржани се сите 70 мерки во рамките на првите четири пакети од 2020 година. Со извршениот увид во Извештајот, констатиравме дека за мерките за финансиска поддршка за исплата на плати вклучувајќи ја и финансиската поддршка за физичките лица кои вршат самостојна дејност и мерката за субвенционирање на придонеси не се презентирани целосни и усогласени податоци во однос на бројот на корисници, вработени и искористени средства споредбено со одобрената финансиска поддршка на работодавачи од УЈП и исплатените средства. На 71 седница на Владата на РСМ одржана на 22.06.2020 година донесен е заклучок со кој меѓу другото се задолжува Генералниот секретаријат на веб страницата https://koronavirus.gov.mk да објавува сеопфатни информации за усвојувањето и спроведувањето на мерките за справување со Ковид-19, вклучувајќи и квартални извештаи за износите на доделената помош, по категорија корисници, како и условите и критериумите за распределба на средствата. Во досегашниот период Генералниот секретаријат нема објавувано квартални извештаи, односно ажурирање на податоците од Извештајот за реализација на економските мерки од февруари 2021 година. Притоа, за петтиот и шестиот пакет на мерки не е објавен извештај за реализација на мерките со образложение дека реализацијата на дел од мерките сеуште не е завршена целосно.

Напоменуваме дека причините за ваквите состојби во услови на пандемија се должат и на ограниченото/намален кадар кај институциите надлежни за реализација, контрола и известување по однос на мерките за справување со пандемијата.

Утврдените разлики во податоците за број на корисници и одобрени/исплатени средства на корисниците кои се презентираат од различни надлежни институции кој се должи на отсуството на сеопфатен, меѓусебно усогласен и интегриран начин на водење на евиденција на одобрената и реализираната финансиска поддршка по мерки, како и неусогласениот пристап за информирање по однос на реализацијата на мерките ја намалува транспарентноста и отчетноста на надлежните институции во трошењето на средствата и не обезбедува услови за мерење на ефектите од истите.

3. Контролни механизми, мониторинг и проценка на постигнатите резултати

3.1. Предмет на финансиска поддршка кај мерката за финансиска поддршка на работодавачите е исплата на платите на работниците кај работодавачот - корисник на финансиска поддршка. Работодавачот е должен на вработените да им исплати плата најмалку до износот на примената финансиска поддршка но не помалку од износот на минималната плата утврдена со Законот за минимална плата на РСМ. Исплатата на плата од страна на работодавачите во законски утврдениот рок се следи од страна на УЈП, каде што системски се генерираат работодавачите кои не исплатиле плата. По спроведени контроли за реализација на мерките, од страна на УЈП е утврдено дека одреден број на работодавачи - корисници на финансиска поддршка немаат исплатено плата на вработените.

Податоците за неисплатена плата од страна на корисниците на финансиска поддршка кои транспарентно се објавуваат преку соопштенија од раководното лице на УЈП се презентирани во следниот табеларен преглед[27]:

Табела бр.4

месец за кој е користена поддршката	Период на известување	Вкупен број на работодавачи корисници поддршка (на дата на известување)	Работодавачи кои не исплатиле плата за месецот за кој примиле поддршка	Број на вработени за кои не е исплатена платата	Износ на примена поддршка на работодавачите кои не исплатиле плата (во ооо ден)
04.2020	28.7.2020	19.780	281	722	9.996
05.2020	28.7.2020	19.938	427	984	13.699
10.2020	14.12.2020	12.598	179	338	5.272
11.2020	02.1.2021	13.178	245	782	12.209
12.2020	04.02.2021	13.218	306	992	16.305
02 и/или 03.2021	03.6.2021	22.891	181	753	12.072
Вкупно			**1.619**	**4.571**	**69.553**

[27] Бројот на работодавачи кои користеле финансиска поддршка за исплата на плати се повторуваат во одредени месеци.

Податоците од табелата укажуваат на тоа дека работодавачите не исплатиле навремено плата на вработените за месецот за кој е користена финансиската поддршка, а за ваквата состојба придонесува тоа што мерките биле креирани да се даде поддршка на работодавачите и исплаќани на сметките на компаниите, наместо на трансакциските сметки на вработените. Овие податоци ја прикажуваат состојбата на определен ден и истите се од **променлив карактер**, бидејќи после датумот на известување и преземените мерки од УЈП бројот на работодавачи кои не исплатиле плата се намалува. Притоа, констатиравме дека со уредбите и законите не се уредени роковите за известување за бројот на корисници на финансиска поддршка и исплатената плата на вработените.

Согласно со член 23 и 24 од Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување, како и член 121, член 126 и член 132 од Законот за даночната постапка, УЈП во рамките на своите редовни активности презема мерки за наплата (опомени, присилна наплата со блокада на нивните трансакциски сметки) на неисплатената плата на вработените за месецот за кој е користена финансиската поддршка.

Според доставените податоци од Секторот за наплата и управување со долгови по доставени решенија за забрана од сметка (блокади до банки) од РД на УЈП за корисници на финансиска помош – работодавачи за месеци за кои користеле финансиска подршка и тоа: април, мај, јуни, октомври, ноември и декември 2020 наплатено е по доставени 313 блокади во бруто износ од вкупно 18.554 илјади денари кај 240 работодавачи. За наведените месеци ненаплатени се вкупно 136 МПИН за вкупен износ од околу 6.510 илјади денари за вкупно 108 работодавачи. За најголем дел од овие МПИН започната е постапка за присилна наплата со достава на решенијата за забрана на парични средства на сметка, но не е извршена наплата затоа што нема приливи на сметките на работодавачите, додека 10 работодавачи се одјавени од трговскиот регистар.

По преземените мерки од УЈП збирната состојба на работодавачи корисници на финансиска поддршка кои не исплатиле плата се менува, а последно генерираната состојба за трите пакет мерки за исплата на плати (април-јуни, октомври-декември 2020 година и февруари-март 2021 година) е презентирана во следниот табеларен преглед:

Табела бр.5

Состојба на ден:	Вкупен број на работодавачи корисници на ФП кои не исплатиле плата	Број на вработени за кои не е исплатена плата	Износ на искористена финансиска поддршка на работодавачите кои не исплатиле плата (во ооо ден)
04.01.2022	135	435	6.317

Уредбата со законска сила за финансиска поддршка на работодавачите заради исплата на плати за месеците април, мај и јуни 2020 година не предвидува изрекување на глоби за сторени прекршоци за работодавачите по основ на неисплатена/помалку исплатена плата од износот на примената финансиска поддршка. Глоби за сторени прекршоци се предвидени во член 11 од Законот за финансиска поддршка за месеците октомври, ноември и декември 2020 година и Законот за финансиска поддршка за месеците февруари и март 2021 година за сторен прекршок од страна на работодавачите кои исплатиле плата во помал износ од примената финансиска поддршка и под минималната плата.

Врз основа на извршениот увид во уредбите, документацијата и презентираните податоци за преземените мерки од страна на УЈП, ревизијата ги констатира следните состојби:

- од страна на УЈП[28] преземени се мерки за постапување по сторен прекршок за работодавачите на кои им е исплатена финансиска поддршка согласно член 11 од Законот[29], а кои не исплатиле плата на вработените за месеците октомври, ноември и декември 2020 година, По констатирање на прекршокот за сторителот работодавач, УЈП врачува прекршочен платен налог согласно член 47 од Законот за прекршоци, а доколку не ја плати глобата во рокот, му поднесува Барање за поведување на прекршочна постапка до надлежниот суд. Бројот на поднесени барања за поведување на прекршочна постапка до надлежниот суд по основ на неисплатена плата заклучно со декември 2021 година изнесува 19 барања, а во тек да бидат доставени се 11 барања. По поднесените барања до надлежен суд дел од постапките се во тек, а за дел изречени се прекршочни санкции од надлежен суд;
- за работодавачите корисници на финансиска поддршка за месеците февруари и март 2021 година кои не исплатиле плата на вработените, до денот на известување од ревизијата не се преземени активности за изрекување на глоби или поведување на прекршочни постапки пред надлежен суд, што не е во согласност со член 11 од Законот[30].

[28] Регионалните дирекции/Дирекцијата за големи даночни обврзници при УЈП;

[29] Закон за финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати за месеците октомври, ноември и декември 2020 година;

[30] Закон за финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати за месеците февруари и март 2021 година.

Врз основа на горенаведените состојби утврдивме дека состојбата со бројот на работодавачи кои не исплатиле плата на вработените, а користеле финансиска поддршка и покрај преземените мерки не е надмината во целост, што придонесува кон ненаменско располагање со доделената финансиска поддршка и неможност работникот да го оствари правото на плата и надоместоци од плата, а од друга страна неможност за обезбедување на права од здравствено осигурување во услови на здравствено-економската криза.

3.2. Согласно член 6 од Уредбата и член 8 од законите за исплата на плати, обврска за вршење на контрола над исполнетоста на условите за користење на финансиска поддршка и исплата на плата на вработените од страна на работодавачите има УЈП и/или ДИТ.

Од извршениот увид во доставените податоци и документација за спроведените контроли ревизијата ги констатира следните состојби:

- контролите од надлежните институции кај работодавачите корисници на финансиска поддршка за исплата на платите не се навремени и истите се спроведени во декември 2020 година, јануари и април 2021 година, а се однесуваат на финансиска поддршка за периодот од април-јуни и октомври-декември 2020 година, додека за февруари-март 2021 година не се извршени контроли на корисниците на финансиска поддршка;
- изборот на работодавачи корисници на финансиска поддршка предмет на контрола е извршен од страна на УЈП, со примена на критериумот за неисплатената плата од страна на работодавачите, според податоците од МПИН системот и добиени пријави. При изборот не се користени други критериуми како: намалување на бројот на вработените над максимално дозволениот процент во случаите утврдени со уредбата и законот, исплата на плата помала од примената финансиска поддршка или минималната плата утврдена со закон (за што податоците можеле да се утврдат од истиот систем), како и примена на случаен избор на субјекти предмет на контрола.

Од анализата на доставените податоци, утврдивме дека со контролите од УЈП и/или ДИТ се опфатени вкупно 103 корисници со 1404 вработени од кои најголемиот дел се спроведени како заеднички координирани контроли.
Според податоците добиени од УЈП за корисниците на финансиската поддршка за исплата на плати од вториот и четвртиот пакет мерки учеството на контролите во однос на:

- вкупно доделениот износ на финансиска помош (7.920.291 илјади денари) изнесува 0,53%;

- бројот на работодавачи корисници на овие мерки (36.837 работодавачи) изнесува 0,28% и
- 0,64% во однос на бројот на вработени лица подржани со мерките (219.474 вработени).

Од надлежните лица во УЈП добиени се образложенија дека корисниците на финансиска поддршка ќе бидат опфатени со контроли и во нареден период и со истите би се констатирала фактичката состојба во врска со исполнетоста на предвидените услови.

Од страна на ДИТ и УЈП констатирани се неправилности кои се однесуваат на:

- неисплатена плата или помалку исплатена плата од страна на 63 работодавачи корисници на финансиска поддршка за периодот април-јуни, октомври-декември 2020 година;
- на работодавачите кои не исплатиле плата од страна на инспекторите на ДИТ согласно Законот за инспекциски надзор[31] изрекувани се опомени, наредби, глоби, а за 16 работодавачи поднесени се и барања за поведување на прекршочна постапка до Секторот за прекршоци од областа на работните односи при МТСП;
- не исполнување на условите за добивање на финансиската поддршка кај 32 работодавачи на кои им се исплатени средства во износ од 11.910 илјади денари (28% од средствата - предмет на контрола), од кои најголем дел од работодавачите немале намалување на приходите од редовно работење во однос на месечниот просек на вкупните редовни приходи остварени во соодветни претходни периоди и/или имале намален број на вработени.

По барање на Основното јавно обвинителство за организиран криминал, УЈП ги доставила податоците и записниците од извршените контроли[32].

Од страна на одговорните лица на двете институции како причини за малиот број на извршените контроли кај корисниците на финансиска поддршка се наведува недоволниот број на инспектори за извршувањето на редовните работни задачи кој дополнително е намален со појава на пандемијата и прогласување на вонредна состојба. Имено од доставените податоци за систематизирани и пополнети работни места заклучно со ноември 2021 година утврдивме дека во:

- секторот за инспекциски надзор од областа на работни односи на ДИТ од вкупно 122 работни места систематизирани во девет региони во државата пополнети се 87, од кои 17 инспектори се без лиценца;

[31] („Службен весник на Република Северна Македонија" број 102/2019 година).
[32] Допис бр.21-1310/1 од 22.02.2021 година и Одговор на барање на податоци бр.19-325/3 од 18.03.2022 година.

- генералниот даночен инспекторат, даночните инспекторати на дирекцијата за големи даночни обврзници и шесте регионални дирекции на УЈП од вкупно систематизирани 301 работни места инспектор, пополнети се 153 односно околу 51% од предвидените.

Наведените состојби на ненавремено спроведување на теренски контроли, начинот на избор на работодавачи за контрола, како и недоволната кадровска екипираност на институциите, создаваат ризик голем број на работодавачи да имаат искористено средства за финансиска поддршка без исполнување на предвидените услови во уредбата и законите.

3.3. Работодавачите корисници на финансиска поддршка за исплата на плати и субвенционирање на придонеси и физичките лица кои вршат самостојна дејност имаат о**бврска за враќање на добиените финансиски средства** во Буџетот на РСМ согласно уредбите со законска сила[33] и законите[34] и тоа:

- најмногу до износот од **50% од остварениот финансиски резултат**, за месеците април-јуни и октомври-декември 2020 година, после една година од месеците во кои е примена поддршката, а враќањето на износот ќе се изврши на три месечни рати (односно во зависност од бројот на месеци за кои ја користел поддршката). За месеците февруари и март 2021 година[35], корисниците на финансиската поддршка имаат обврска за враќање на **50% од примените финансиски средства;**
- не искажале даночна основа за оданочување во ДБ но има обврски по основ на неплатени даноци и придонеси;
- по извршена контрола од страна на УЈП и/или ДИТ доколку се утврди дека корисникот не ги исполнил предвидените услови, со обврска за враќање во целост и со камата.

Врз основа на извршениот увид во приложените податоци, доставувањето на решенијата за враќање на средствата за финансиската поддршка користена за месеците април – јуни и октомври – декември 2020 година од страна на УЈП и исполнувањето на обврската за враќање ревизијата ги утврди следните состојби:

- решенијата за враќање за финансиската поддршка за месеците април и мај 2020 година се доставени (од страна на РД/РДГДО[36] при УЈП) до правните лица корисници со задоцнет датум. Поради пролонгираниот рок за поднесување на годишната сметка заклучно со 25.03.2021 година и

[33] („Сл.весник на РСМ" бр.92 од 06.04.2020 г. и бр.116 од 05.05.2020 г., „Сл.весник на РСМ" бр.111 од 28.04.2020 г., бр.113 од 01.05.2020 г. и бр.154 од 10.06.2020 г. и Сл. весник на РСМ" бр. 92 од 06.04.2020 година и бр. 156 од 12.6.2020 година);

[34] („Сл. весник на РСМ" бр.267 од 09.11.2020 г., „Сл. весник на РСМ" бр.85 од 19.04.2021 г. и „Сл. весник на РСМ", бр. 267 од 9.11.2020 година);

[35] („Сл.весник на РСМ" бр.85 од 19.04.2021 г.)

[36] Регионални дирекции/Регионални дирекции за големи даночни обврзници.

потребниот временски период за обработка на податоците од даночните биланси од страна на Сектор за регистрација и утврдување на даноци истите започнале да се издаваат во мај 2021 година.

Решенијата за враќање на средствата за финансиската поддршка од физичките лица кои вработуваат работници врз основа на договор за вработување, како и физичките лица кои вршат самостојна дејност исто така започнале да се издаваат ненавремено, во декември 2021 година.

Вкупно **пресметаната обврска за враќање на средствата** за корисниците на финансиска поддршка во износ од 1.356.062 илјади денари за месеците април-јуни, октомври-декември 2020 година **за правни и физички лица по мерки е презентирана** во следниот табеларен преглед:

Табела бр.6 во 000 денари

обврска за враќање	правни лица		физичко лице кое вработува работници		физичко лице кое врши самостојна дејност		Вкупно пресметан износ за враќање
	број	пресметан износ за враќање	број	пресметан износ за враќање	број	пресметан износ за враќање	
мерка субвенционирање на придонеси	688	32.647	137	2.779			35.426
ФП за исплата на плати - април, мај и јуни 2020	6.154	877.276	760	55.207	1.480	41.267	1.236.002
ФП за исплата на плати за октомври, ноември и декември 2020	3.274	262.252					
одбиени барања за грант и обврска за враќање на ФП	428	84.634					84.634
Вкупно по сите мерки	**10.544**	**1.256.809**	**897**	**57.986**	**1.480**	**41.267**	**1.356.062**

- Корисниците имаат обврска за враќање на поддршката на сметка на Буџетот на РСМ (на раздел 04001 П1 со приходна шифра која е наменета за останати неданочни приходи), со цел на дознака поврат на средства за финансиска поддршка за плати/субвенционирање придонеси во месеците во кои корисникот треба да ја врати поддршката. Притоа доколку корисникот

на финансиска поддршка не го наведе основот/мерка по која врши враќање на средства, во тој случај МФ на РСМ нема точни информации за која мерка е извршен поврат на средства.

- Ревизијата презеде активности за обезбедување на податоци од МФ на РСМ за вратените финансиски средства во Буџетот на РСМ, при што утврдивме дека во периодот од 01.01.2021 – 25.02.2022 година во Буџетот на РСМ вратени се средства во вкупен износ од 695.565 илјади денари што вклучува поврат по повеќе економски мерки (вклучувајќи и мерки кои не се предмет на оваа ревизија на успешност), како и уплати без точно прецизиран основ на поврат. По извршените анализи и упарување на **правните лица**-корисници за периодот април-јуни 2020 и октомври-декември 2020 година кои имаат обврска за враќање по основ на финансиска поддршка за исплата на плати и субвенционирање на придонеси утврдивме дека во Буџетот на РСМ **вратени се средства во износ од 367.755 илјади денари** што претставува **29%** од пресметаната обврска за враќање (износ од 1.256.809 илјади денари). Притоа укажуваме дека кај дел од корисниците кои ја вратиле поддршката не е наведен основот за враќање, со што не може точно да се утврди по која мерка е извршен повратот на средства. Со анализата за упарување на вратените средства не се опфатени физичките лица бидејќи решенијата за враќање започнале да се издаваат во декември 2021 година, а податоците по корисници не и беа презентирани на ревизијата;

- УЈП иако ги издава решенијата за враќање на финансиската поддршка не располага со целосни податоци, повратни информации дали работодавачите/физичките лица извршиле враќање на средствата во утврдениот износ, освен во случаите кога самите корисници ќе приложат доказ дека извршиле враќање на финансиската поддршка. Генералниот секретаријат при Владата на РСМ, исто така не располага со целосни податоци за вратените средства по мерките за финансиска поддршка за исплата на плати. Ваквата состојба се должи на тоа што во уредбите/законите не е уредена надлежната институција која треба да води евиденција за повратот на финансиските средства.

Врз основа на горенаведените состојби ревизијата утврди дека институциите во РСМ не располагаат со целосни податоци за бројот на корисници (работодавачи/физички лица кои вршат самостојна дејност) кои ја исполниле обврската за враќање на финансиската поддршка и дали истата е вратена во утврдените рокови и износ во Буџетот на РСМ, како и за корисниците кои не ја исполниле обврската за враќање на финансиските средства, што има за ефект помалку вратени средства и остварување помали приходи во Буџетот на РСМ.

3.4. Во делот на примена на утврдените критериуми за враќање на средствата од примената финансиска поддршка во износ од 50% од остварениот финансиски резултат за месеците април-јуни и октомври-декември 2020 година согласно уредбите и законите, утврдивме нееднаков пристап во делот на обврската за враќање на истата во Буџетот на РСМ и тоа:

- поради неутврден праг на неплатени даноци и придонеси, еден корисник кој не искажал даночна основа за оданочување во Даночниот биланс и нема обврски по основ на неплатени даноци и придонеси нема обврска за враќање, а друг корисник кој има обврски по основ на мал износ на неплатени даноци и придонеси, има обврска финансиската поддршка да ја врати во целост во Буџетот на РСМ;
- корисниците на ист износ на финансиска поддршка во зависност од искажаниот финансискиот резултат пред оданочување, ќе вратат:
    - помал износ, доколку имаат искажано финансиски резултат помал од примените средства или
    - цел износ од примената поддршка, доколку имаат искажано финансиски резултат поголем од примените средства.

Ваквиот начин на утврдување на обврската за враќање/не враќање на средствата доделени како финансиската поддршка без да се земе во предвид само висината на добиената финансиска поддршка доведува до не еднаков третман на корисниците на истата.

За корисниците кои имаат обврска за враќање за месеците февруари-март 2021 година согласно закон ќе се оствари поголема рамноправност бидејќи истите имаат обврска за враќање на 50% од примената финансиска поддршка, а не од остварениот финансиски резултат.

3.5. Согласно Уредбата[37] и Законот[38], **финансиската поддршка за исплата на плати** може да се претвори во **неповратен грант за работодавач-корисник** кој вработува до 250 вработени, кој ги исполнил пропишаните услови и ќе докаже дека финансиските средства во износ еднаков или поголем од износот на добиена финансиска поддршка ги искористил за: **инвестиции во вработени** (обука на вработените во области уредени со уредбата и законската регулатива), **оперативни подобрувања на компанијата** и **продуктивен капитал** .

Работодавачот-корисник на финансиска поддршка кој ги исполнил горенаведените услови до УЈП доставува Барање за претворање на финансиската

[37] Уредба со законска сила за финансиска поддршка на работодавачите заради исплата на платите за месеците април, мај и јуни 2020 година;

[38] Закон за финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати за месеците февруари и март 2021 година;

поддршка за исплата на плати во грант, со приложување на докази (фактури за извршените набавки, изводи од носител на платен промет, Уверение за платени даноци и придонеси). УЈП ги одобрува поднесените барања по извршената системска контрола и по проверка на приложените докази по што носи решение за претворање на финансиската поддршка за исплата на плати во грант.

За претворање на финансиската поддршка во грант за месеците април, мај и јуни 2020 година до УЈП поднесени се 1.299 барања од правни лица работодавачи од кои одобрени се барањата на 871 корисник, за искористен износ во висина од 532.584 илјади денари. Од страна на физички лица кои вработуваат работници врз основа на договор за вработување поднесени се 36 барања за претворање во грант за периодот од 04-06.2020 година од кои одобрени се 23 барања во вкупен износ на искористена поддршка од 3.439 илјади денари.

Со ревизијата извршено е тестирање на одобрените барања од правни лица работодавачи за претворање во грант во износ од 208.324 илјади денари или 39% од вкупно одобрените барања. Врз основа на извршените анализи на уредбата и законот и увид во документацијата за одобрување на грантот согласно уредбата за месеците април, мај и јуни 2020 година ревизијата ги констатира следните состојби:

- Законот во однос на Уредбата во делот на претворање на финансиската поддршка за исплата на плати во грант содржи попрецизни одредби за набавките **кои нема да бидат признаени***,* а кои се однесуваат за целите на вообичаени деловни активности на компанијата, како што се на пример: инвестициски вложувања во патнички автомобили, мебел, теписи, аудио визуелни средства, бела техника, уметнички дела од ликовната и применетата уметност и други вложувања кои служат за административни цели;
- решенијата за претворање на финансиската поддршка за исплата на плати во грант на корисниците се издадени после предвидениот рок од 15 дена од приемот на барањето согласно член 7, став 10 од уредбата;
- поголемиот дел на вложувањата од страна на работодавачите се однесуваат за набавки за продуктивен капитал, меѓутоа, покрај инвестициските набавки признаени се и набавки за тековни трошоци на компанијата кои се однесуваат за целите на вообичаени деловни активности и тоа: патнички возила, мебел, консултантски услуги и други тековни набавки (клима уреди, мобилни телефони, печатари, фотокопири и сл.). Причините за истото може да се должат и на тоа што со уредбата за финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати не е прецизно дефинирано кои набавки нема да бидат признаени. Притоа за обуки на вработени од страна на работодавачите се искористени незначителни средства;
- дел од признатите набавки се извршени во време пред официјалното прогласување на пандемија (11.03.2020 година) од вирусот Ковид-19, и тоа во

јануари, февруари и март 2020 година, односно пред влегување во сила на уредбата;

- дел од набавките се извршени од фирми во странски држави, како што е купување на опрема за транспорт и слични набавки во функција на вршење на дејноста. Иако со уредбата не е дефинирано набавките да се вршат од домашни производители, сепак на ваков начин средствата наместо да се потрошат за производи од државата со што би придонеле во зголемување на бруто домашниот производ на РСМ, истите се одлеани во други држави;
- кај дел од фактурите доставени од страна на работодавачите нема доволно јасен и прецизен опис за извршените набавки.

Наведените состојби имаат за ефект претворање на финансиската поддршка како неповратна со признавање и на набавки за вообичаени деловни активности на корисникот, а кои не се предвидени како услов за неповратна поддршка.

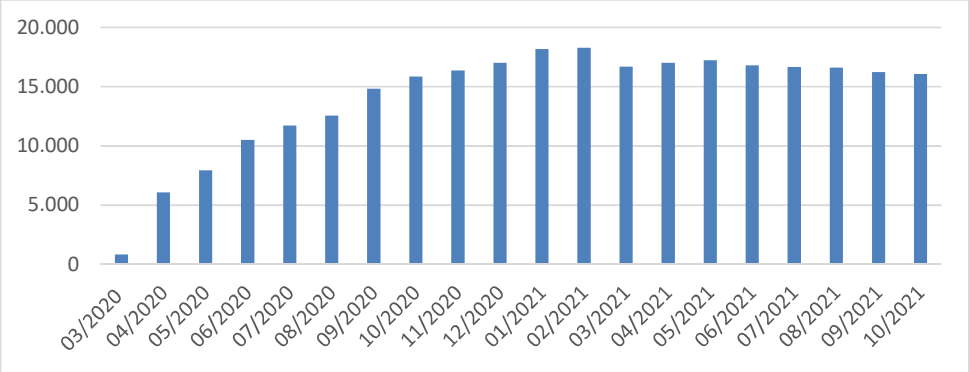
3.6. На официјалната web страна[39] за економските мерки на Владата на РСМ објавена е информација со статус на реализација и ефектот на четирите пакети врз економската активност и невработеноста за 2020 година. Според објавените податоци фискалниот стимул на реализираните четири пакет мерки е во вкупна вредност од 704 милиони евра[40], односно 6,5% од БДП. Според објавеното, гледано по компоненти на БДП, доколку не биле преземени мерките (пример: субвенции за плати, придонеси од плати, платежни картички итн.) падот на приватната потрошувачка би бил речиси двојно поголем, односно -11,8%, наместо -5,6% колку што изнесува според објавените податоци на ДЗС. Просечната стапка на невработеност во 2020 година изнесува 16,4%, што претставува намалување од 0,9% во споредба со 2019 година. Во Извештајот со статус на реализација на економските мерки за справување со Ковид-19, се укажува дека мерките придонеле за зачувување на работните места и ублажување на падот на економската активност.

Од друга страна пак и покрај големиот број на поддржани работодавачи за исплата на плати на вработените (143.651 работни места за месеците април - јуни, 75.823 работни места за октомври - декември 2020 година и 59.205 за февруари и март 2021 година), трендот на движење на приливот на невработени лица од работен однос во 2020 година е во постојан раст. Според податоците добиени од АВРСМ за за време на пандемијата почнувајќи од 11.03.2020 година до октомври 2021 година своите работни места ги изгубија вкупно 17.022 работници, а трендот на движење кумулативно е презентиран во следниот графички приказ:

[39] https://koronavirus.gov.mk/merki/ekonomski-merki

[40] Реализацијата на средства е од Владината програма П – Мерки за справување со Ковид-19 и други извори на средства како што се бескаматните кредитни линии кои немаат директни фискални импликации врз Буџетот на РСМ.

Графикон бр.5 Тренд на движење на приливот на невработени лица (кумулативно од 11.03.2020 до 10.2021 година)



Согласно уредбата и законите за времетраење на финансиската поддршка и два месеци после нејзиното престанување бројот на вработени кај работодавачот корисник на финансиска поддршка не смее да се намали[41] за повеќе од 15% кој има до 50 вработени, 10% од 51 до 250 вработени и 5% кај работодавач кој имал над 250 вработени во месецот за кој користел финансиска поддршка.
Како што е презентирано во точка 3.2. од овој Извештај по извршената исплата на финансиската поддршка спроведени се 0,28% теренски контроли во однос на бројот на работодавачи, односно 0,64% во однос на бројот на вработени лица и тоа по однос на исполнување на обврските за исплата на плати на вработените и задржување на бројот на вработени.

Поднесувањето на МПИН пресметки и исплатата на плати е целосно автоматизиран процес и преку системот за МПИН на УЈП се следат сите даночни обврзници кои користеле финансиска поддршка, нивното однесување, намалување на бројот на вработени и сл.
Меѓутоа, на ревизијата, од страна на институциите не и беа презентирани подетални анализи во поглед на задржување на вработените / физичките лица корисници на поддршката во период од два/четири месеци од месецот за кој е користена поддршката и мерење на ефектите од истите, ниту за бројот на работодавачи кои по примената финансиска поддршка отвориле постапка за стечај или ликвидација или се избришани од ЦР на РСМ, што го отежнува вршењето на проценка на ефектите од мерките и нецелосно воспоставен систем на известување по истите. Притоа, напоменуваме дека со уредбите и законите не е уредена надлежната институција која треба да врши мерења и анализа на

[41] со исклучок на пензионирање, смрт на работник, откажување на договорот од страна на работникот, спогодбено преземање, престанок на договорот за вработување врз основа на судска пресуда, поради кршење на работниот ред и дисциплина, поради трајна неспособност за работа.

ефектите од мерките, начинот и временскиот период на нивно спроведување и известување.

Ревизијата со користење на податоците од АВРСМ направи анализа за бројот на работодавачи кои два месеци по приемот на финансиската поддршка, го намалиле бројот на вработените по основи кои согласно уредбата и законите не се дозволени за намалување на бројот на вработени[42]. Од анализата утврдивме дека 1.342 корисници кои користеле финансиска поддршка за исплата на плати по трите мерки го намалиле бројот за 3.257 вработени, додека пак по мерката за субвенционирање на придонеси утврдивме одлив на 325 вработени. Напоменуваме дека анализите за намалениот број на вработени се направени врз основа на расположливите податоци по неколку основи за кои согласно уредбата и законите не било дозволено намалување на бројот на вработените, а вршењето на подетални анализи и утврдувањето на причините за намалување треба да се изврши од страна на надлежните институции за контрола.

Во насока на утврдување на ефектите од мерките за субвенционирање на придонеси, финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати и финансиска поддршка на физичките лица кои вршат самостојна дејност и нивното влијание врз зачувување на работните места, ревизијата обезбеди податоци од ЦР на РСМ по четири основи и тоа: правни субјекти кои се во постапка на стечај, ликвидација, субејкти кои не поднеле годишна сметка за 2020 година и субјекти избришани од ЦР за периодот од 01.05.2020 – 31.06.2021 година.

Преку анализа и споредба на добиените податоци од ЦР и податоците за **работодавачите** на кои им е одобрена финансиска поддршка за исплата на плати и/или субвенционирање на придонеси, **за период од 2 месеци по одобрување/исплата на финансиска поддршка** за кој треба да ги задржат вработените ги утврдивме следните состојби:

- во постапка на ликвидација се 51 работодавач – корисник на поддршка во висина од 5.595 илјади денари за исплата на плати на 299 вработени;
- избришани правни субјекти од ЦР на РСМ се 57 работодавачи кои искористиле поддршка во висина од 1.964 илјади денари за 111 вработени.

[42] ликвидација, престанок на дејност, престанок на работодавач-бришење по службена должност, со отказ од работодавач, со отказ од работа од определено време, со отказ од работа од економски, технички и др. причини, спогодбено, спогодбено од определено време и стечај.

- 134 работодавачи корисници на поддршка немаат поднесено годишна сметка за 2020 година до ЦР на РСМ, а искористиле поддршка во висина од 17.442 илјади денари.

Со уредбата и законите за финансиска поддршка за **физичките лица кои вршат самостојна дејност** е уредено дека за времетраење на финансиската поддршка и **четири месеци** по месецот за кој се користи финансиската помош, физичкото лице кое врши самостојна дејност – корисник на финансиска поддршка не може да престане со вршење на дејноста, освен во случај на пензионирање и смрт на физичкото лице. Со анализа и споредување на податоците за физичките лица кои вршат самостојна дејност утврдивме дека:

- во период до 4 месеци по месецот за кој се користи поддршката избришани се 53 физички лица од ЦР на РСМ кои искористиле поддршка во износ од 2.363 илјади денари. Напоменуваме дека основите за бришење на трговец поединец и трговско друштво од трговскиот регистар се уредени со член 552 – а и 552 - б од Законот за трговски друштва и тоа: доколку не доставил годишна сметка и финансиски извештаи за последната деловна година, по истекот на една година од објавувањето на уписот на основање доколку не го внесе/уплати основачкиот влог и др.;
- 59 физички лица немаат поднесено годишна сметка за 2020 година до ЦР на РСМ, а искористиле поддршка во висина од 3.980 илјади денари.

Притоа напоменуваме дека во период по вториот месец / четвртиот месец по месецот за кој се користи поддршката, бројот на корисници кои се избришани од ЦР или се во постапка на ликвидација се зголемува што има влијание врз подолгорочните ефекти од мерките и истиот е презентиран во Прилог бр.7.

Наведените состојби на отсуство на сеопфатни анализи за мерење на ефектите од мерките врз зачувување на поддржаните работни места создаваат ризик од намалување на отчетноста, оценување на успешноста на мерките за финансиска поддршка за исплата на плати и субвенционирање на придонеси, како и врз можноста за преземање на мерки за подобрувања во услови на потреба од креирање на нови мерки за поддршка на вработувањето.

IV. ЗАКЛУЧОК

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

Истакнувајќи ја значајноста на донесените економски мерки за поддршка на работодавачите, физичките лица самостојни вршители на дејност и професиите, како и нивното влијание врз ублажување на ефектите од пандемијата, стекнавме разумно уверување дека креирањето на мерките е спроведено во отсуство на

стратешко планирање со јасно дефинирани цели и индикатори за успешност. Отсуството на пишани анализи и проценки при креирање на мерките за поддршка на вработувањето во процесот на одлучување, утврдените слабости и недоречености во уредбите со законска сила и донесените закони во кои се уредени условите, начинот и постапката за доделување влијаат врз ефикасноста на спроведувањето, следењето на реализацијата на мерките и зачувувањето на работните места. Нецелосните податоци за бројот на работодавачи кои ја исполниле/не ја исполниле обврската за враќање на финансиската поддршка во утврдените рокови и износ во Буџетот на РСМ има за ефект помалку вратени средства и остварување помали приходи во Буџетот на РСМ.
Утврдивме дека постои висок степен на реализација на опфатените мерки за финансиска поддршка за исплата на плати и поддршка на професиите, но и дека постојат и разлики во податоците за број на корисници и одобрени/исплатени средства на корисниците кои се презентираат од различни надлежни институции. Постои отсуство на сеопфатен, меѓусебно усогласен и интегриран начин на водење на евиденција за одобрената и реализирана финансиска поддршка во Владата на РСМ по мерки, како и неусогласен пристап за информирање по однос на реализацијата на мерките што ја намалува транспарентноста и отчетноста на надлежните институции во трошењето на средствата и не создава услови за мерење на ефектите од истите.

Ненавременоста и малиот опфат на спроведени теренски контроли од 0,53% од доделениот износ на финансиска поддршка, начинот на избор на работодавачи за контрола, како и недоволната кадровска екипираност на институциите, создаваат ризик дел од работодавачите да искористиле средства од финансиска поддршка без исполнување на предвидени услови со уредбите и законите. Во услови на отсуство на сеопфатни анализи за мерење на ефектите од мерките врз зачувување на поддржаните работни места постои ризик од намалена отчетност, оценување на успешноста на мерките за финансиска поддршка за исплата на плати и субвенционирање на придонеси, како и врз можноста од преземање на мерки за подобрувања во услови на потреба од креирање на нови мерки за поддршка на вработувањето.

Утврдените недостатоци и постигнатите ефекти од мерките за финансиска поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза од Ковид-19 укажуваат дека е потребно подобрување на ефикасноста на надлежните институции во планирањето и спроведувањето на идните мерки за зачувувањето на работните места и намалување на економските последици од пандемијата.

V. ПРЕПОРАКИ

1. За дел од утврдените состојби со оваа ревизија на успешност дадени се препораки за преземање на мерки и активности од страна на Владата на РСМ во рамките на извршената ревизија на тема „Економски мерки на Владата на РСМ за справување со кризата предизвикана од вирусот Ковид-19" кои се однесуваат на: уредување на поимот пандемија, надлежностите и одговорностите на институциите; планирање на мерките, донесување на стратешки документ и акциски план; изготвување на извештаи; родовата перспектива при носење мерките; активностите за вршење на контрола кај корисниците од приватниот сектор и ажурирање на Извештајот за статусот на реализација на економски мерки за справување со криза од Ковид-19 во соработка со одговорните лица од Министерството за финансии.

Влада на Република Северна Македонија да преземе мерки и активности:

2. При креирање на идни мерки за поддршка на вработувањето да дефинира услови и критериуми за кои ќе постои можност за докажување на исполнетоста на истите при аплицирање, односно создавање на обврска за задолжително приложување на докази по користењето на финансиската поддршка.

3. Реализацијата на мерките и исплатата на корисниците во иднина да се спроведува од страна на една надлежна институција за секоја поединечна мерка/и, со утврдување на надлежности за воспоставување на сеопфатна и комплетна евиденција со податоци за планирани средства и опфат на корисници, број на корисници на кои треба да им се исплати поддршката, следење на реализацијата по корисници и мерки, соодветно известување и мерење на ефектите од истите.

4. При носење на Одлуки за одобрување на финансиска поддршка на работодавачите за исплата на плати на вработените во државниот и приватниот сектор:
   - да ги објавува донесените одлуки за одобрување на средствата за финансиска поддршка во Службен весник на РСМ;
   - доделувањето на средствата за финансиска поддршка да се врши врз основа на утврдени критериуми за избор и дефинирани услови за доделување и користење на истите;
   - обезбедување на извештаи од субјектите корисници на финансиска поддршка за реализација на средствата;
   - да го утврди начинот на известување од страна на правните субјекти за исполнување на условите за користење на финансиската поддршка на

работотодавачите, односно за потврдување на бројот на вработени во утврдениот период и
- да утврди контролен механизам, односно кој и на кој начин ќе врши контрола на исполнување на критериумите по искористување на доделените средства на правните субјекти.

5. Во делот на враќањето на финансиската поддршка во Буџетот на РСМ по однос на мерките за субвенционирање на придонесите, поддршка на работодавачите за исплата на плати и поддршка за физичките лица:
   - да определи надлежна институција која ќе води евиденција за износот на вратената финансиска поддршка по корисник и по мерка, како и за корисници кои не извршиле враќање на финансиска поддршка;
   - интензивирање на активностите за наплата на средствата по основ на издадените решенија за враќање на искористената финансиска поддршка од страна на корисниците.

Владата на РСМ во соработка со:

6. Одговорните лица во **УЈП** да преземат активности за обезбедување на валидни податоци за трансакциска сметка за физичките лица кои вршат самостојна дејност за кои е одобрена но не е исплатена поддршката, реализирање на исплатата, како и продолжување со активностите за меѓусебно усогласување на износот на одобрена со исплатена поддршка по корисници и мерки;
7. Одговорните лица во **УЈП** да спроведат анализа на бројот на корисници на мерките за финансиска поддршка за исплата на плати и субвенционирање на придонеси кои се во постапка на стечај и ликвидација, не се активни - се избришани од ЦРРСМ, не поднеле годишни сметки.

Надлежните институции за контрола **УЈП и ДИТ**:

8. Да преземат мерки и активности за:
   - спроведување на анализа за бројот на корисници кои го намалиле бројот на вработените два/четири месеци после искористување на финансиската поддршка по основи кои не се дозволени со уредбите и законската регулатива и преземање на дејствија за поврат на поддршката во Буџетот на РСМ;
   - изрекување на глоби или поведување на прекршочни постапки пред надлежен орган/суд за работодавачите корисници на финансиска поддршка за месеците февруари и март 2021 година кои не исплатиле плата на вработените или исплатиле плата во помал износ од примената финансиска поддршка и под минималната плата;

- спроведување на надворешни контроли кај работодавачите корисници на финансиска поддршка и во нареден период, со примена на повеќе критериуми за избор на субјекти предмет на контрола;
- кадровско екипирање на организационите единици за инспекциски надзор.

9. **Одговорните лица во УЈП** да преземат мерки и активности:
   - во постапката при одобрување на барањата за претворање на финансиската поддршка во грант да не се признаваат набавки за вообичаени деловни активности на корисниците, а решенијата за претворање на финансиската поддршка во грант да се донесуваат во утврдениот законски рок.

Агенција за млади и спорт:

10. При спроведување на идни мерки за доделување на финансиска поддршка на спортисти, стручни лица од областа на спортот и спортска администрација, да обезбеди докази за исполнетоста на пропишаните услови при аплицирање.