



ПРОМОВИРАЊЕ НА СОРАБОТКАТА ПРЕКУ ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ВО СПРОВЕДУВАЊЕТО НА АНТИКОРУПЦИСКАТА ПОЛИТИКА

Истражувања и анализи



Република Македонија
ДРЖАВНА КОМИСИЈА
ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА



ПРОМОВИРАЊЕ НА СОРАБОТКАТА ПРЕКУ ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ВО СПРОВЕДУВАЊЕТО НА АНТИКОРУПЦИСКАТА ПОЛИТИКА

Истражувања и анализи

Декември, 2014

ПРОЕКТ:

ПРОМОВИРАЊЕ НА СОРАБОТКАТА ПРЕКУ ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ВО ПРИМЕНА НА АНТИКОРУПЦИСКАТА ПОЛИТИКА

ПРОЕКТНИ МЕНАѢРИ:

Владимир Георгиев, Државен советник, Државна комисија за спречување на корупцијата
Маја Лазарова Крстевска, Национален програмски офицер, Мисија на ОБСЕ во Скопје

АГЕНЦИЈА ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ “РЕЈТИНГ”:

Никола Спасов, Извршен директор

ЕКСПЕРТИ:

Александар Николов, Квалитативна анализа на антикорупциските мерки во приватниот сектор

Билјана Николовска Жагар, Квалитативна анализа на антикорупциските мерки во политичкиот сектор

Максим Ацевски, Квалитативна анализа на антикорупциските мерки во секторите локална самоуправа/ граѓанско општество

Горица Атанасова Ѓоревска, Квалитативна анализа на антикорупциските мерки во секторот јавна администрација

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

ПРОМОВИРАЊЕ на соработката преку добро владеење во примена на анти-корупциската политика : истражувања и анализи / [проектни менаѢри Владимир Георгиев, Маја Лазарова Крстевска ; експерти Александар Николов ... и др.]. - Скопје : ОБСЕ, 2014. - 305 стр. : илустр. ; 24 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија кон главите

ISBN 978-608-4630-78-4

COBISS.MK-ID 97539850

Содржината на ова издание не значи дека секогаш ги одразува погледите или ставовите на Мисијата на ОБСЕ во Скопје

СОДРЖИНА

| | |
|---|-----------|
| ПРЕДГОВОР | 6 |
| I. ИСТРАЖУВАЊА НА ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА КОРУПЦИЈАТА 2013..... | 7 |
| 1. Истражување на јавното мислење за корупцијата во приватниот сектор | 9 |
| 1. Вовед | 10 |
| Цели на истражувањето..... | 11 |
| Методологија..... | 11 |
| 2. Распространетост и видови корупција во приватниот сектор | 13 |
| 2.1 Перцепција за распространетост на корупцијата во приватниот сектор..... | 13 |
| 2.2 Состојбата со губење бизнис зделки заради корупција..... | 15 |
| 2.3 Перцепцијата за поткуп при добивање тендер за јавни набавки | 18 |
| 2.4 Корупцијата при давањето спонзорства и донации..... | 19 |
| 3. Форми на плаќање поткуп | 21 |
| 4. Причините за опстојувањето на корупцијата во приватниот сектор..... | 23 |
| 5. Дали компаниите чувствуваат морална обврска за борба против корупцијата? | 26 |
| 6. Распространетост и примена на внатрешни мерки во компаниите за спречување на корупцијата..... | 27 |
| 7. Ефекти од националното законодавство и од истражувачкото новинарство за спречување на корупцијата во приватниот сектор | 29 |
| 8. Придонесот на субјектите и институциите кои имаат надлежност за спречување и казнување на корупцијата во приватниот сектор..... | 31 |
| 9. Дали денес има повеќе или помалку корупција во приватниот сектор во споредба со периодот од пред 4 години | 32 |
| Заклучоци..... | 33 |
| 2. Истражување на јавното мислење за корупцијата во политиката | 35 |
| 1. Вовед | 36 |
| Цели на истражувањето..... | 37 |
| Методологија..... | 37 |
| 2. Перцепција за распространетост на корупцијата во системот | 39 |
| 3. Степен на распространетост на корупцијата кај политичките партии | 40 |
| 3.1. Транспарентност при финансирањето на политичките партии и купувањето влијание..... | 43 |
| 3.2. Корупција кај политичките партии во време на избори, финансирање на изборните кампањи и купувањето гласови | 45 |
| 4. Перцепција за распространетост на корупцијата кај централната и локалната власт | 48 |
| 4.1. Перцепција за распространетост на корупцијата кај Владата..... | 48 |
| 4.2. Перцепција за распространетост на корупцијата во локалната власт..... | 50 |
| 5. Начинот на кој носителите на јавни функции ги користат јавните овластувања | 52 |
| 6. Придонесот на органите и институциите во спречувањето на корупцијата во политиката..... | 53 |
| 7. Дали денес има повеќе или помалку корупција во политиката во споредба со периодот од пред 4 години..... | 54 |
| Заклучоци..... | 56 |
| 3. Истражување на јавното мислење за корупцијата во локалната самоуправа..... | 59 |
| 1. Вовед | 60 |
| Цели на истражувањето..... | 61 |
| Методологија..... | 62 |
| 2. Корупција во локалната самоуправа | 63 |
| 2.1. Транспарентност на локалната самоуправа..... | 64 |
| 3. Постапки на локалната власт во кои граѓаните препознаваат присуство на корупција | 69 |
| 4. Ниво на подложност на корупција на носителите на функции во локалната самоуправа..... | 72 |
| 5. Ниво на изложеност на корупција на граѓаните во единците на локалната самоуправа | 74 |
| 6. Подготвеност на граѓаните да се борат против корупцијата | 77 |
| 7. Оценка на граѓаните за успешноста на борбата против корупцијата на локално ниво | 78 |
| Заклучоци..... | 79 |
| II. КВАЛИТАТИВНИ АНАЛИЗИ НА АНТИКОРУПЦИСКИТЕ МЕРКИ И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ДРЖАВНАТА ПРОГРАМА ЗА ПРЕВЕНЦИЈА И РЕПРЕСИЈА НА КОРУПЦИЈА И НАМАЛУВАЊЕ НА СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ 2011-2015: | 81 |
| 1. Извештај од квалитативна анализа на антикорупциските мерки и спроведувањето на државната програма за превенција и репресија на корупцијата и намалување на судирот на интереси 2011-2015 во приватниот сектор | 83 |
| Извршно резиме..... | 84 |
| Вовед | 87 |
| Наоди од квалитативната анализа | 89 |
| Проблем / ризичен фактор 1 : Недоволно развиени мерки за превенција на корупцијата и јакнење на интегритетот на приватниот сектор | 89 |

| | |
|---|------------|
| <i>Проблем / ризичен фактор 2: Недоволно познавање за корупцијата и судирот на интереси во приватниот сектор</i> | 104 |
| <i>Проблем / ризичен фактор 3: Недоволна информираност за Законот за заштита на конкуренција (ЗЗК) и недоволен капацитет на Комисијата за заштита на конкуренција (КЗК) за спроведување на законот</i> | 109 |
| <i>Проблем / ризичен фактор 4: Постои недоволна транспарентност на спонзорствата, зад што се крие можност за корупција</i> | 113 |
| Преглед на индекси | 127 |
| Користена литература | 128 |
| 2. Извештај од Квалитативна анализа на антикорупциски мерки и спроведувањето на државната програма за превенција и репресија на корупцијата и намалување на судирот на интереси 2011-2015 во политиката | 133 |
| Извршно резиме | 134 |
| Наоди од спроведената квалитативна анализа | 135 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 1: Недоволна транспарентност и надзор врз тековното материјално–финансиско работење на политичките партии, синдикатот и граѓанските организации</i> | 136 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 2: Во изборната и другата регулатива што се однесува на изборите постојат слабости што создаваат ризик од нејзино директно прекршување</i> | 161 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 3: Висок степен на дискрециони овластувања со големи разлики во нивниот интензитет меѓу одделни јавни функции</i> | 182 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 4: Отсуство на ефекти од примена на Законот за лобирање</i> | 185 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 5: Висок процент на донесување на закони по скратена односно итна постапка, (иако Деловникот на Собранието утврдува повеќе фази на подготовка на законите), со што не се овозможува вклучување во законскиот процес на општествено релевантни и заинтересирани субјекти</i> | 195 |
| Преглед на индекси | 202 |
| Користена литература | 203 |
| 3. Извештај од квалитативната анализа на антикорупциските мерки и спроведувањето на државната програма за превенција и репресија на корупцијата и намалување на судирот на интереси 2011-2015 во секторот локалната самоуправа | 205 |
| Вовед | 206 |
| Извршно резиме | 207 |
| Наоди од спроведената квалитативна анализа | 208 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 1: Сложени и нејасни постапки и сериозни проблеми во нивното спроведување</i> | 208 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 2: Девијации во управување со финансите и имотот на локалната самоуправа</i> | 219 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 3: Недостаток на гаранции за стриктно спроведување на процедурите за работа</i> | 229 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 4: Недостаток на проценка на ризик од појава на корупција во општините</i> | 236 |
| Преглед на индекси | 241 |
| Користена литература | 242 |
| 4. Извештај од квалитативна анализа на антикорупциски мерки и спроведувањето на државната програма за превенција и репресија на корупцијата и намалување на судирот на интереси 2011-2015 во секторот јавна администрација | 243 |
| Вовед | 244 |
| Методологија | 244 |
| Извршно резиме | 245 |
| Наоди од спроведената квалитативна анализа | 248 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 1: Нецелосно воспоставен децентрализиран систем на управување со јавните средства и недоволно усогласени процедури за финансиско управување и контрола</i> | 248 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 2: Недостаток на гаранции за стриктно спроведување на процедурите за работа</i> | 254 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 3: Недостаток на проценка на ризикот од појава на корупција во институциите на јавната администрација</i> | 269 |
| <i>Проблем/ризилен фактор 4: Отсуство на систематизирани мерки за спречување на корупцијата (планови за интегритет)</i> | 274 |
| <i>Проблем /ризилен фактор 5: Недостаток на јавна контрола врз работата на администрацијата</i> | 279 |
| Преглед на индекси | 287 |
| Користена литература | 288 |
| 5. Извештај од квалитативна анализа на антикорупциските мерки и спроведувањето на државната програма за превенција и репресија на корупцијата и намалување на судирот на интереси 2011-2015 во областа граѓанско општество | 291 |
| Вовед | 292 |
| Методологија | 292 |
| Извршно резиме | 293 |
| Препорака | 294 |
| Наоди од квалитативната анализа | 295 |
| <i>Проблем /ризилен фактор 1: Нетранспарентност при доделувањето јавни финансиски средства за здруженијата и фондациите</i> | 295 |
| <i>Проблем /ризилен фактор 2: Стекнување статус на организација од јавен интерес</i> | 306 |
| <i>Проблем /ризилен фактор 3: Доделување на јавни средства на наменски основани здруженија што создава сомнеж за коруптивно и непродуктивно трошење на јавни средства</i> | 308 |
| Преглед на индекси | 310 |
| Користена литература | 311 |

ПРЕДГОВОР

Оваа публикација е дел од проектните активности во рамки на соработката на Државната комисија за спречување на корупцијата и Мисијата на ОБСЕ во Скопје во 2013 и 2014 година. Во неа се објавени вкупно пет квалитативни анализи според методологијата Национален систем на интегритет на Транспаренси Интернешнл и три истражувања на јавното мислење спроведени од агенцијата Рејтинг за перцепцијата на граѓаните за постоење на корупција во избрани сектори од Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и на судирот на интереси 2011-2015. Овие извештаи се дел од повеќегодишниот план на ОБСЕ за поддршка на анти-корупциските активности во земјата во делот превенција и промоција на регионалната соработка.

Проектот: „Промовирање на соработката преку добро владеење во спроведувањето на анти-корупциската политика” 2014 беше спроведен од Мисијата на ОБСЕ во Скопје, Одделот за демократско владеење во партнерство со Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). Проектот вклучи три меѓусебно поврзани компоненти:

- 1) зајакнување на управувањето со системот на квалитет во ДКСК;
- 2) градење на капацитетот на единиците на локалната самоуправа за изработка на стратегии за управување со ризиците од корупција; и
- 3) поттикнување на меѓународната и регионалната соработка помеѓу националните антикорупциски тела.

Целта на осумте извештаи објавени во оваа публикација, што беа изготвени во непосредна соработка со ДКСК, е да и овозможат на ДКСК методолошки засновани анализи и истражувања при предлагањето на поефикасни мерки и законски решенија за борбата против корупцијата, како и да се подигне свеста на граѓанското општество и граѓаните за активностите и предизвиците на полето на превенција на корупција во земјата. Дадените препораки кои се содржани во рамки на секоја од објавените квалитативни анализи за секторите: приватен, политички, локална самоуправа, јавна администрација и граѓанско општество се очекува да бидат инкорпорирани во новата Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и на судирот на интереси и на тој начин да придонесат за зголемен интегритет, отчетност и транспарентност како основни принципи на демократското управување кои ги промовираат Мисијата на ОБСЕ и ДКСК.

I. ИСТРАЖУВАЊА НА ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА КОРУПЦИЈАТА ВО:

1. ПРИВАТНИОТ СЕКТОР
2. ПОЛИТИКАТА
3. СЕКТОРОТ ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Спроведено од:



1. ИСТРАЖУВАЊЕ НА ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА КОРУПЦИЈАТА ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

НАРАТИВЕН ИЗВЕШТАЈ

Јуни, 2013

1. ВОВЕД

Корупцијата во приватниот сектор се појавува во многу различни видови. Најчесто се појавува во вид на поткуп, купување на влијание врз одлуки, измама преку заобиколување на законите и нетранспарентност на постапките. Таа е тесно поврзана со корупцијата во јавниот сектор. Поткупот најчесто се користи за следново:

- добивање на јавни набавки од страна на помалку конкурентни учесници на пазарот,
- за зачувување на монополот на пазарот преку спречувањето на конкурентските компании да ги понудат своите производи или услуги на пазарот,
- за создавање на картели и монополи на пазарот, за добивање концесии врз земјиште од државата без да се исполнети потребните услови,
- за добивање на различни лиценци и дозволи без да се исполнети условите,
- за стекнување на даночни привилегии и олеснување и во разни други случаи.

Разни меѓународни истражувања за корупцијата во бизнис секторот посочуваат дека поткупот може да се јави во различни форми - од директно поткупување на лицата надлежни за донесување на одлуките и прилагодување на тендерите, преку разни видови на тајни договори, тајни клаузули за „консултантски“ услуги и „посреднички“ провизии, до користењето на различни видови спонзорства за лица, донации за политички партии и исплати по разни основа како надомест за добиената нелегална услуга, како и формирањето на јавно приватни партнерства со тајни клаузули и сл.

Овој вид корупција во приватниот сектор го нарушува пазарот. Ја прави невалидна пазарната конкурентност на компаниите, го загрозува бизнисот на компаниите кои се пазарно конкурентни, ги оштетува потрошувачите и го оштетува буџетот на државата. Корупцијата во приватниот сектор доведува пред сè до економска нестабилност, кршење на човековите права, ја поткопува довербата во јавните институции и ги лишува граѓаните од потребните средства и капитал за економски развој. На пример преку корупција некои компании независно дали се домашни или странски, може да ја избегнуваат и обврската за поставување филтри во нивните индустриски погони за заштита на животната средина, почитувањето на стандардите за здрава храна и увоз на лекови и почитувањето на прописите за безбеден сообраќај со што директно се загрозува здравјето на луѓето и нивната безбедност. Приватниот интерес и личниот профит преку корупцијата може да бидат ставени над јавниот интерес и интересот на заедницата во целина.

Оттука, во светот и кај нас, борбата за спречување на овој вид корупција се смета за активност од суштествено значење во градењето интегритет пред се на јавните институции, но и на приватниот сектор.

Во Државните програми за превенција и репресија на корупцијата и на судирот на интереси 2011-2015 Година, ДКСК посветува особено внимание и на корупцијата во приватниот сектор. Согласно Државните програми основните активности во спречувањето на корупцијата во приватниот сектор треба да доведат до: „унапредување на основните принципи на владеење на правото, преку промоција на доброто управување, добрите практики и процедури, обезбедувањето транспарентност, отчетност и ефикасност, заштитата на конкуренцијата, почитување на пазарните законитости и добрите деловни обичаи со цел јакнење на здравата деловна клима во земјата.¹

¹ Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и на судирот на интереси 2011-2015

Во програмите е предвидено и истражување со цел детектирање на тесните грла во спречувањето и казнувањето на корупцијата во приватниот сектор во нашата држава како основа за нивно надминување.

Поаѓајќи од вака дефинираната цел и во соработка со ДКСК и Мисијата на ОБСЕ во нашата земја истражувачкиот тим на Агенцијата Рејтинг од Скопје спроведе испитување на јавното мислење на 800 граѓани, вработени во приватниот сектор од целата територија на државата.

ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Основните цели на истражувањето беа да се соберат релевантни информации по основ на следните прашања:

- Нивото и формите на корупција во приватниот сектор во државата врз основа на перцепцијата на вработените во приватниот сектор за нејзината распространетост и причините за губењето бизнис заради корупција;
- Причините за опстојувањето на корупцијата во приватниот сектор;
- Нивото на свеста за обврската на компаниите да ја оневозможуваат корупцијата;
- Постоеноста и примената на внатрешни мерки во компаниите за спречување на корупцијата;
- Ефикасноста на националното законодавство и истражувачкото новинарство за спречување на корупцијата во приватниот сектор;
- Довербата во институциите кои имаат надлежност за спречување и казнување на корупцијата во приватниот сектор;
- Нивото на корупција во приватниот сектор денес во споредба со периодот од пред 4 години.

Ова истражување беше конципирано врз основа на информации за слични истражувања во светот од страна на организацијата Транспарентност интернејшнл со цел добиените информации да можат да бидат споредливи со податоците во други земји добиени од слични истражувања спроведени во изминатите неколку години.

МЕТОДОЛОГИЈА

Испитувањето на јавното мислење за корупцијата во приватниот сектор во нашата држава се спроведе со методот телефонска анкета на репрезентативен примерок од 800 граѓани вработени во приватните компании во земјата. Анкетата беше спроведена во периодот од 15 – 19 Мај 2013 година.

Дизајнирањето на репрезентативен примерок кој ги отсликува ставовите на граѓаните во државата кои се вработени во приватниот сектор помина низ неколку систематски процедури. Репрезентативноста на примерокот се обезбеди со почитување на одредени постапки при неговата формулација кои произлегуваат од правилата за случаен избор. Процедурата за избор на примерок се базираше на принципот за дизајн на регионален и национален примерок кој го дефинираше регионот во согласност со неговата дефиниција од Државниот завод за Статистика (NUTS3 the EU16). Имено, според геодемографската структура на населението, земјата беше поделена во осум региони: Скопски, Полошки, Пелагониски, Вардарски, Североисточен, Југоисточен, Југозападен и Источен. Понатаму, во примерокот пропорционално беа вклучени испитаници вработени во приватниот сектор од сите

84 општини. Бројот на испитаници беше пропорционално распределен според вкупното вработено население во приватен сектор во секој регион, користејќи ги официјалните податоци од Анкетата за Работна сила на Државниот Завод за статистика од 2011 година. Статистичката грешка за овој вид истражувања изнесува +/- 3%.

Табела 1: Демографска структура на примерокот

| Демографска структура на примерокот | | % |
|-------------------------------------|---|------|
| Регион | Пелагониски | 15.3 |
| | Вардарски | 8.6 |
| | Североисточен | 7.7 |
| | Југозападен | 9.3 |
| | Скопски | 34.5 |
| | Југоисточен | 7.2 |
| | Полошки | 6.3 |
| | Источен | 11.1 |
| | | 100 |
| Локација на компанијата | Скопје | 36.3 |
| | Поголем град | 43.1 |
| | Помал град | 17.6 |
| | Село | 2.9 |
| | | 100 |
| Големина на компанијата | До 10 вработени | 38.4 |
| | Од 11 до 50 вработени | 26.2 |
| | Од 51 до 100 вработени | 7.2 |
| | Над 101 вработен | 28.2 |
| | | 100 |
| Работна позиција во компанијата | Сопственик/директор/генерален менаџер | 20.1 |
| | Раководител/раководна позиција/менаџира вработени | 23.7 |
| | Нераководна позиција | 56.2 |
| | | 100 |
| Сектор во кој работи компанијата | Индустија и рударство | 19.4 |
| | Трговија | 25.3 |
| | Услуги | 33.0 |
| | Образование и наука | 1.6 |
| | Здравствен сектор | 8.8 |
| | Земјоделство | 2.0 |
| | Безбедност и одбрана | 0.5 |
| | Градежништво | 4.5 |
| | Друго | 5.0 |
| | 100 | |

| | | |
|-----------------|----------------------------|------|
| Пол | Женски | 45.4 |
| | Машки | 54.6 |
| | | 100 |
| Месечни примања | До 10.000 денари | 20.1 |
| | Од 10.000 до 18.000 денари | 48.5 |
| | Од 18.000 до 25.000 денари | 16.5 |
| | Над 25 000 денари | 8.6 |
| | Без одговор | 6.3 |
| | | 100 |
| Возраст | 18 до 29 | 12.9 |
| | 30 – 49 | 53.5 |
| | 50 - 64 | 33.0 |
| | 64 + | 0.7 |
| | | 100 |
| Образование | Основно и помалку | 2.0 |
| | Средно | 58.0 |
| | Више и високо, М-р, Д-р | 40.0 |
| | | 100 |

2. РАСПРОСТРАНЕТОСТ И ВИДОВИ КОРУПЦИЈА ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

2.1 ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА РАСПРОСТРАНЕТОСТ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

Корупцијата како акт меѓу две страни (или лица) се случува во целосна тајност и тешко се открива. Причината за тоа е што таа настапува како договор меѓу две страни со кои се оштетува третата страна во сферата на бизнисот како што е конкуренцијата, но истовремено се оштетуваат граѓаните и државниот буџет. Секои докази во јавноста, па дури и изнесени основани сомненија за постоење на корупција врз основа на „допрен глас“, може да бидат основа за покренување на истрага по која ако бидат пронајдени доволно докази сторителите може да се соочат со сериозни санкции. Но, без оглед на бројот на откриените и санкционирани дела за корупција или поткуп во некоја земја, граѓаните врз основа на информациите што допираат до нив од медиумите, од пријатели и нивното лично искуство, создаваат своја перцепција за нивото на распространетоста на корупцијата. Во светот постојат различни методологии за мерење на таканаречениот Индекс на перцепцијата за распространетоста на корупцијата кој е основа за споредување на нивото на корупцијата во разни земји и за следење на напредокот во борбата против корупцијата во секоја од нив посебно.

Во ова истражување распространетоста на нивото на корупцијата во приватниот сектор беше измерено најпрво со прашањето до вработените во приватниот сектор на скала од 1-10, кај што 1 (значи воопшто не користат, а 10 многу често користат) да кажат дали приватните компании во нашата земја користат поткуп, односно корупција за да дојдат до некоја зделка или да си обезбедат бизнис. Како што може да се види од добиените одговори

на ова прашање, мислењата на вработените се прилично поделени. Ако оценките од 1-3 на наведената скала ги означиме како воопшто не користат или ретко користат поткуп за да дојдат до некоја зделка, оценките 4 и 5 како повремено користат, оценките 6 и 7 како често користат, а оценките од 8-10 како многу често користат тогаш ќе се добие следната скала на одговори:



Графикон 1: На скала од 1-10, кајшто 1 значи воопшто не користат, а 10 многу често користат кажете ни дали според вас приватните компании во државата користат поткуп, односно корупција за да дојдат до некоја зделка или да си обезбедат бизнис?

Оваа оценка на вработените за распространетоста на коруптивната пракса во приватниот сектор е значително поблага кога ќе се запрашаат за тоа дали компаниите во нивната стопанска дејност користат корупција за добивање бизнис. Ако според истиот метод како кај претходното прашање, ги групираме и овие одговори на скалата од 1-10, тогаш ќе се види дека кога станува збор за распространетоста на корупцијата во нивната стопанска дејност, вработените во помал процент сметаат дека корупцијата е распространета, односно, помал процент од испитаниците сметаат дека компаниите и фирмите од нивната дејност (сектор) користат корупција за да добијат бизнис.



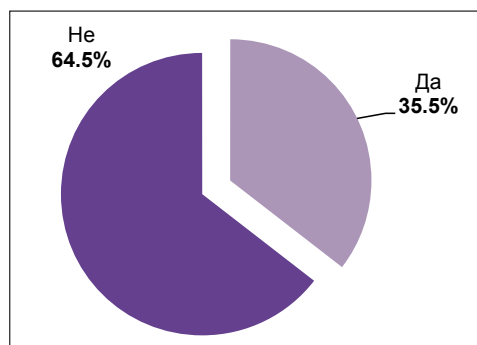
Графикон 2: На скала од 1-10 кај што 1 значи воопшто не користат, а 10 многу често користат колку би рекле дека компаниите од вашата дејност (сектор/индустрија) користат поткуп или корупција за добивање бизнис?

Од овие одговори би можело да се заклучи дека вработените и бизнисмените во својата дејност забележуваат коруптивна пракса во помала мера отколку што тоа го забележуваат во другите дејности, односно отколку што сметаат дека таквата пракса е распространета во другите дејности на приватниот сектор.

Од 2011 година организацијата Транспарентност Интернејшнл го прави и Индексот на плаќачите на поткуп во 28 земји во светот (**Bribe Payers Index 2011**) преку анкета со бизнисмените. На скала од 0-10 на кој 0 значи речиси редовно плаќање поткуп, а 10 не плаќање никогаш, земјите се поставуваат на скалата од 0-10.²

2.2. СОСТОЈБАТА СО ГУБЕЊЕ БИЗНИС ЗДЕЛКИ ЗАРАДИ КОРУПЦИЈА

За да се провери колку бизнисот во земјата трпи директни штети од корупцијата и какво е личното искуство на вработените во приватниот сектор во државата на тој план, на учесниците во ова истражување им беше поставено прашањето дали во последните 12 месеци се случило нивната компанија да не добие тендер или нов бизнис заради даден поткуп од страна на конкурентите. На ова прашање добиени се следниве одговори:



Графикон 3: Дали во последните 12 месеци се случило вашата компанија да не добие тендер или нов бизнис заради даден поткуп од страна на ваши конкуренти?

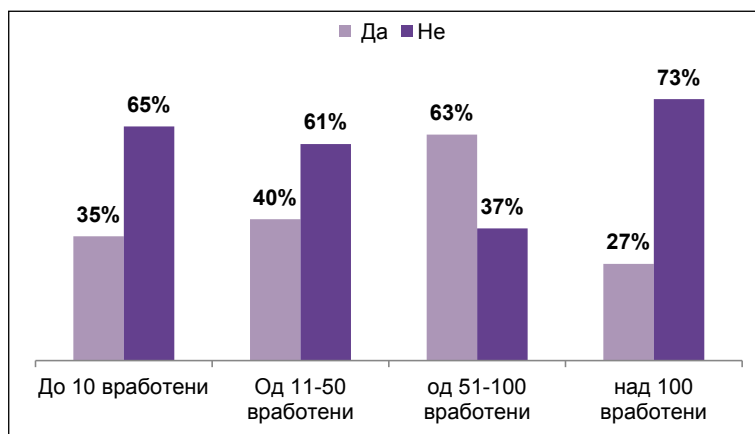
Ова се одговорите на оние кои дале потврден или негативен одговор на ова прашање и сметале дека имаат релевантна информација, а не се вклучени одговорите на оној дел од вработените што одговориле со „не знам“ или чии компании не учествувале на ниту еден тендер во изминатите 12 години или не барале нов бизнис.

Од анкетираниите сопственици на компаниите во ова истражување дури 40% дале позитивен одговор на ова прашање, а 41.8% од вработените во Скопје одговориле исто така дека во изминатите 12 месеци нивната компанија изгубила бизнис заради платен поткуп од страна на нивните конкуренти.

Анализата на одговорите на ова прашање според дејност укажува дека најголеми штети заради плаќање поткуп од страна на конкурентите претрпеле организациите во областа на градежништвото кај кои 68.1% од анкетираниите дале потврден одговор на ова прашање, потоа вработените во трговијата 38.1% и вработените во земјоделските компании од кои 37.4% дале таков одговор. Најмалку изложени на штети од поткуп даван од нивната конкуренција во изминатите 12 месеци биле компаниите од индустријата во кои 27.8% од вработените изјавиле дека нивната компанија изгубила тендер или бизнис поради тоа што некоја од конкурентските компании се послужила со поткуп или друг вид на корупција.

2 <http://bpi.transparency.org/bpi2011/>

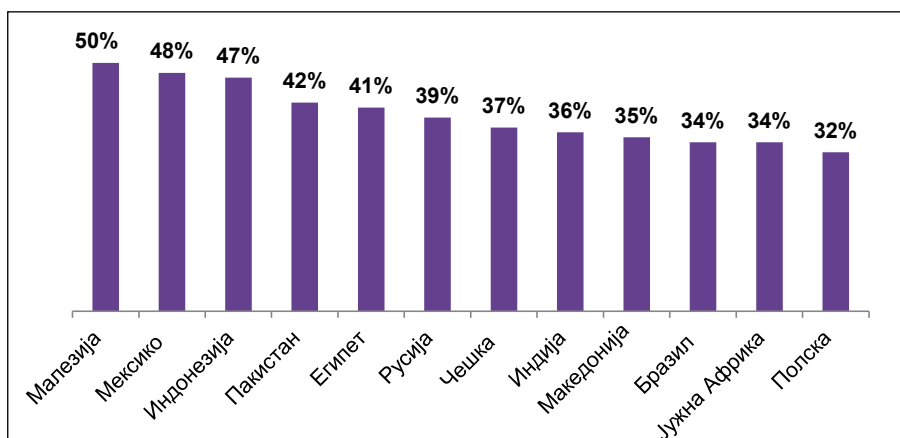
Анализата на одговорите според бројот на лица што ги вработува компанијата покажува дека компаниите кои вработуваат од 51-100 лица во изминатите 12 месеци биле најмногу оштетени од овој вид корупција, а најмалку биле компаниите што вработуваат над 100 лица.



Графикон 4: Дали, во последната година се има случено вашата компанија да не добие тендер или нов бизнис поради тоа што некоја од конкурентските компании се послужила со поткуп или со друга форма на корупција / според број на вработени во компанијата?

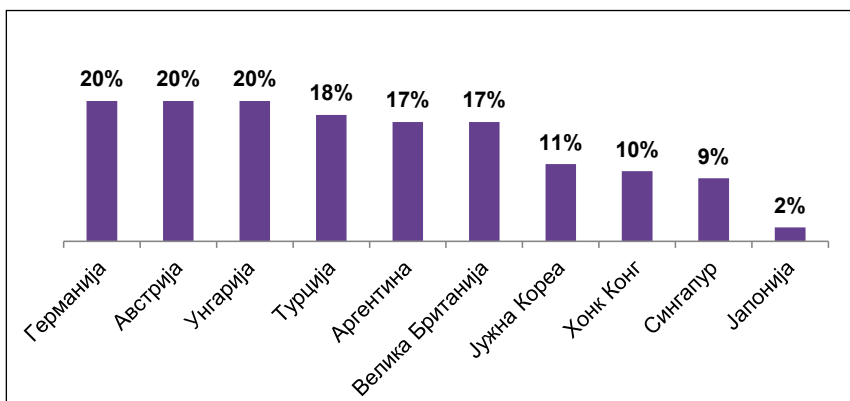
Истото ова прашање било поставено во истражувањето спроведено од страна на организацијата Транспарентност интернејшнал, во периодот од март до јули 2011 година со кое биле опфатени 3000 бизнисмени од 30 земји во светот меѓу кои не е нашата.³ Ако се споредат одговорите на вработените во нашата земја на ова прашање со одговорите на 3000-те бизнисмени од 30-те земји во примерокот на тоа истражување, се доаѓа до заклучокот дека нашата држава спаѓа меѓу земјите во кои често се губат зделки заради корупција во бизнисот.

Земји со највисок процент потврдни одговори на прашањето дали нивната компанија (во изминатите 12 месеци) изгубила бизнис заради платен поткуп од страна на нивни конкуренти:



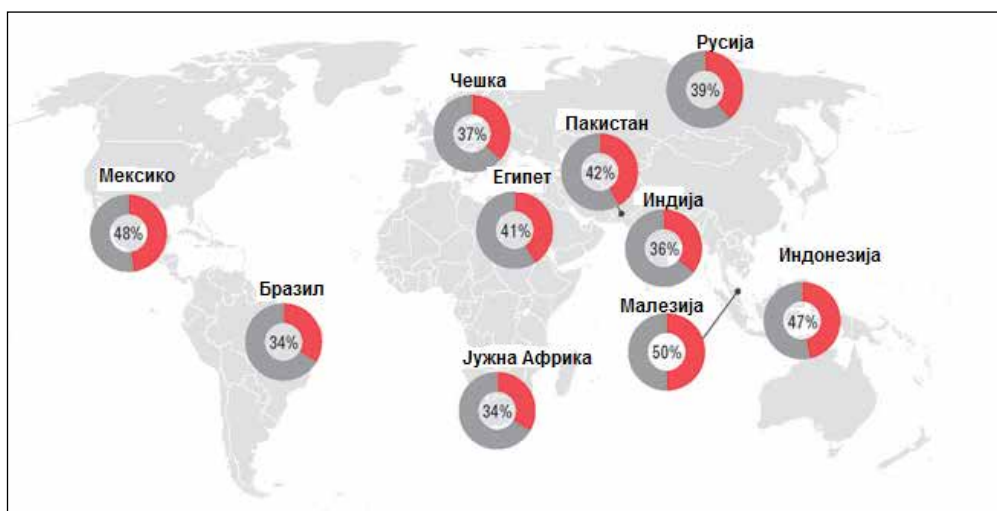
Графикон 5: Земји со највисок процент на потврдни одговори на прашањето дали нивната компанија (во изминатите 12 месеци) изгубила бизнис заради платен поткуп од страна на нивни конкуренти

На следниот графикон се прикажани земји со пониска корупција во бизнисот и помал процент на позитивни одговори на прашањето дали нивната компанија изгубила бизнис заради поткуп или корупција од страна на нивни конкуренти.



Графикон 6: Земји со најнизок процент на потврдни одговори на прашањето дали нивната компанија (во изминатите 12 месеци) изгубила бизнис заради платен поткуп од страна на нивни конкуренти

Аналитичарите на овој вид одговори упатуваат на потребата ваквите сознанија, заради поточен увид во состојбите, да се компарираат со промените во глобалниот индекс на корупцијата, кој се објавува секоја година врз основа на вклучување на поголем број индикатори како и други индекси за распространетоста на поткупот во бизнисот.



Графикон 7: Глобален индекс на корупцијата според Транспарентност Интернејшенел врз основа на вклучување на поголем број индикатори како и други индекси за распространетоста на поткупот во бизнисот

Извор: *Corruption Perceptions Index Global Corruption Barometer*

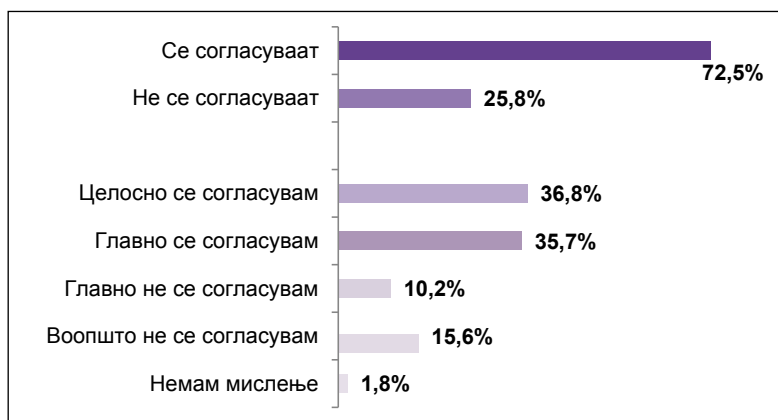
2.3. ПЕРЦЕПЦИЈАТА ЗА ПОТКУП ПРИ ДОБИВАЊЕ ТЕНДЕР ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Во Државните програми 2011-2015 донесени од ДКСК, во делот за корупцијата во приватниот сектор е нагласено дека корупцијата во приватниот сектор е поврзана со корупцијата во јавниот сектор. Притоа се нагласува дека „Во јавниот и приватниот сектор како ризични проблеми и фактори за корупција и судир на интереси се утврдени: трошењето на јавните и буџетските средства од страна на државните институции (тенденција на излевање на буџетските средства преку разни договори за јавно-приватно партнерство или концесии во приватниот сектор), трошењето на буџетските средства на нетранспарентен начин и со селективност и разни привилегии, немањето отчетност, ефикасност и надзор при потпишувањето на договорите за донации, спонзорства или партнерства.“

Со цел да се приберат релевантни информации за перцепцијата на вработените во приватниот сектор за тоа дали компаниите во нашата држава користат поткуп за да обезбедат бизнис преку добивањето тендери за јавни набавки од страна на државата, на учесниците во анкетата им беше поставено прашањето: „Колку се согласувате со тврдењето: За да се обезбеди бизнис преку државен тендер, компаниите се користат со поткуп?“

Како што може да се види од добиените одговори во следниот графикон, над 70% од вработените во приватниот сектор во нашата држава се убедени дека за да се обезбеди бизнис преку државен тендер компаниите кај нас користат поткуп. Двојно е поголем бројот на оние кои целосно се согласуваат со таквото тврдење од оние кои воопшто не се согласуваат со таквото тврдење.⁴

Според информации од Министерството за финансии и Бирото за јавни набавки на нашата држава, во 2012 година секој работен ден во просек се правеле по 70 електронски аукции. Биле склучени речиси 24.000 договори за јавни набавки со вкупна вредност од 917 милиони евра односно 12% од износот на Бруто домашниот производ.⁵



Графикон 8: Колку се согласувате со тврдењето: За да се обезбеди бизнис преку државен тендер, компаниите се користат со поткуп?

⁴ Во најновиот извештај на Центарот за граѓански комуникации, кој врши редовен мониторинг на сите јавни набавки во земјата, се вели дека преку нетранспарентна постапка со преговарање и без објавување на оглас во 2012 година се потрошиле 65 милиони евра. Законски задолжителната е-аукција не се закажала во 40 отсто од мониторираните примерок, а кај секоја четврта спроведена е-аукција не се намалила почетната цена. На таков начин ефектот на заштеда на буџетските средства не бил остварен кај поголемиот број набавки - се констатира во Извештајот. Истражувањето покажува и рекордно ниво на понишетни тендери во 2012 година - 24,2 отсто што ниво е највисоко во последните четири години.

⁵ <http://www.alfa.mk/News.aspx?ID=57151#.UaXPdtizegA>

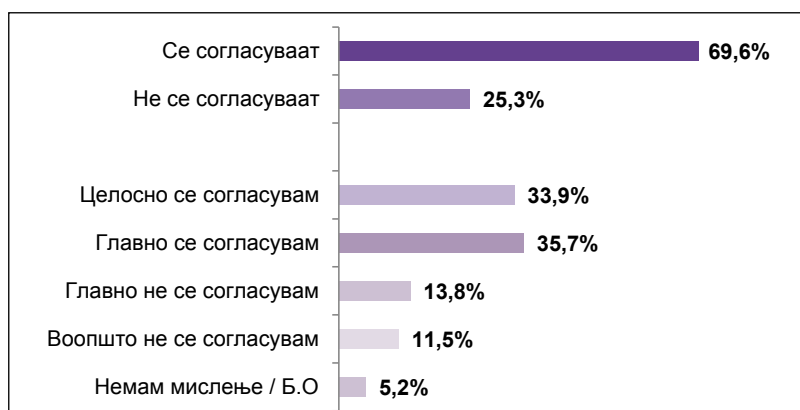
Анализата на одговорите на ова прашање според социодемографските белези на испитаниците упатува на тоа дека со ваквото тврдење повеќе се согласуваат повозрасните од помладите испитаници во приватниот сектор. Од вработените на возраст од 18-29 години само 28% целосно се согласуваат со ова тврдење, но меѓу вработените од 50-64 години со тврдењето целосно се согласуваат 40% од анкетираниите. Меѓу оние кои што целосно се согласуваат со ова тврдење повисок е процентот на Албанците од кои 42% целосно се согласуваат, во нешто помал процент (36.6%) со ова тврдење се согласуваат Македонците, додека пак кај другите етнички заедници, секој трет испитаник (33.3%) целосно се согласува дека компаниите се користат со поткуп за да обезбедат бизнис преку државен тендер. Понатаму, вработените во компаниите во кои што работат од 11-50 лица, 41% од испитаниците целосно се согласуваат со овој став, а во идентичен процент со ова тврдење се согласуваат и вработените во приватните компании надвор од Скопје.

Табела 2: Колку се согласувате со тврдењето: За да се обезбеди бизнис преку државен тендер, компаниите се користат со поткуп / според возраст на испитаниците?

| | 18-29 години | 30-49 години | 50-64 години |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Целосно се согласувам | 28% | 38% | 40% |
| Главно се согласувам | 42% | 37% | 31% |
| Се согласуваат | 70% | 74% | 71% |
| Не се согласуваат | 30% | 24% | 27% |
| Главно не се согласувам | 12% | 11% | 9% |
| Воопшто не се согласувам | 18% | 14% | 18% |
| Немам мислење | / | 2% | 3% |

2.4. КОРУПЦИЈАТА ПРИ ДАВАЊЕТО СПОНЗОРСТВА И ДОНАЦИИ

Меѓу вработените во приватниот сектор исто така е многу распространето мислењето дека спонзорствата и донациите од страна на приватните компании се користат за поткуп и корупција. На прашањето кое гласеше: „Колку се согласувате со следното тврдење: Компаниите ги злоупотребуваат донациите и спонзорствата за коруптивни цели?“, добиени се следниве одговори:



Графикон 9: Колку се согласувате со следното тврдење: Компаниите ги злоупотребуваат донациите и спонзорствата за коруптивни цели?

Како и кај државните тендери и на ова прашање околу 70% од анкетираниите одговориле дека целосно или главно се согласуваат со тврдењето дека компаниите ги злоупотребуваат донациите и спонзорствата за коруптивни цели. Притоа, бројот на оние што целосно се согласуваат со ова тврдење е три пати поголем од бројот на оние што воопшто не се согласуваат.

Но, кога се во прашање злоупотребите со спонзорствата и донациите, со таквото тврдење во значително повисок процент (40%) целосно се согласуваат младите на возраст од 18-29 години.

Табела 3: Колку се согласувате со следното тврдење: Компаниите ги злоупотребуваат донациите и спонзорствата за коруптивни цели / според возраст?

| | 18-29 години | 30-49 години | 50-64 години |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Целосно се согласувам | 40.4% | 29.1% | 39.7% |
| Главно се согласувам | 35.1% | 38.8% | 30.8% |
| Се согласуваат | 75.5% | 67.9% | 70.5% |
| Не се согласуваат | 22.8% | 27.4% | 22.6% |
| Главно не се согласувам | 15.8% | 16.0% | 9.6% |
| Воопшто не се согласувам | 7.0% | 11.4% | 13.0% |
| Немам мислење | 1.8% | 3.8% | 6.2% |
| Не сака да одговори | .0% | .8% | .7% |

Понатаму, со ова тврдење, целосно се согласуваат речиси 38% од вработените во компаниите со над сто лица, додека пак 36% од вработените кои немаат раководна позиција, исто така, целосно се согласуваат дека компаниите ги злоупотребуваат донациите и спонзорствата за коруптивни цели.

Табела 4: Колку се согласувате со следното тврдење: Компаниите ги злоупотребуваат донациите и спонзорствата за коруптивни цели / според број на вработени во компанијата?

| | До 10 вработени | Од 11 – 50 вработени | Од 51 – 100 вработени | Над 101 вработени |
|--------------------------|-----------------|----------------------|-----------------------|-------------------|
| Целосно се согласувам | 31.8% | 34.5% | 28.1% | 37.6% |
| Главно се согласувам | 38.2% | 30.2% | 37.5% | 36.8% |
| Се согласуваат | 70.0% | 64.7% | 65.6% | 74.4% |
| Не се согласуваат | 22.4% | 30.2% | 28.1% | 24.0% |
| Главно не се согласувам | 12.4% | 14.7% | 15.6% | 14.4% |
| Воопшто не се согласувам | 10.0% | 15.5% | 12.5% | 9.6% |
| Немам мислење | 6.5% | 5.2% | 3.1% | 1.6% |
| Не сака да одговори | 1.2% | .0% | 3.1% | .0% |

Секој трет испитаник кај Македонците (33%) и нешто помал процент (31%) од Албанците, исто така, целосно се согласуваат со ова тврдење.



Графикон 10: Колку се согласувате со следното тврдење: Компаниите ги злоупотребуваат донациите и спонзорствата за коруптивни цели / според етничка припадност?

Што се однесува пак до перцепцијата на вработените групирани по месечна заработка, 38% од вработените со месечни лични примања до 10 илјади денари, целосно се согласуваат со тврдењето дека спонзорствата и донациите од страна на компаниите се користат за коруптивни цели, додека пак, во нешто понизок процент (36%) со ова тврдење целосно се согласуваат вработените кои заработуваат од 10 до 25 илјади денари месечно.

Од ваквата структура на одговорите може да се заклучи дека вработените што се надвор од процесот на одлучување за давањето спонзорства и донации тоа го чувствуваат како нетранспарентно прелевање на средствата од компаниите кон лица и субјекти надвор од компанијата не само заради „обезбедување на бизнис“ туку и заради лична корист на потесниот круг одлучувачи.

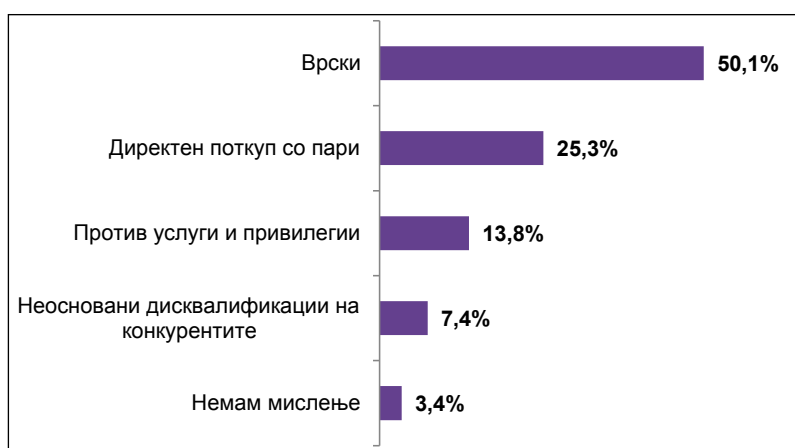
3. ФОРМИ НА ПЛАЌАЊЕ ПОТКУП

Во борбата со конкурентите за добивање бизнис зделки, или за зачувување на монополот, стекнување предност или корист, приватните компании користат разновидни неетички методи. Најчесто, во светот и кај нас, се смета дека постојат врски меѓу сопствениците, односно менаџерите на компаниите и власта кои се градат врз основа на политичка припадност и блискост или врз основа на роднинско пријателски односи. Таквите врски преку злоупотреби на службената функција може да им обезбедат на одредени компании или сопственици, привилегиран пристап до информациите во врска со јавните набавки или инвестирањето и да бидат искористени за прилагодување на тендери, за поништување на тендери ако не се покаже најдобра понудата на очекуваниот клиент и за низа други коруптивни дејства од кои двете стани имаат корист на штета на конкурентските компании, на граѓаните и на државниот буџет. Компаниите со врски можеби директно не плаќаат поткуп, но се најчесто нелегални спонзори на политичките партии што ја формираат власта или на личностите што во таа власт заземаат влијателни позиции. Овој начин за добивање бизнис се однесува и на локалната власт, која исто така троши големи средства за јавни набавки.

Оние што немаат таков вид на политички или роднински врски со власта, меѓу кои се и странските приватни компании во земјава, за коруптивни цели користат коруптивни договори при што на поединци им се исплаќа бараната сума пари (во готово, директно лице во лице, ако станува за помала сума пари или преку тајни сметки со договори за консултант-

ски услуги или провизија за посредување). Злоупотребата на службената должност, со која се привилегира некој субјект при јавна набавка, може да биде и резултат на очекувана противуслуга од давателот на услугата како што е вработување на сопствено дете, сопруга или роднина во успешна приватна компанија, добивање привилегиран пристап, спонзорства или донации (патување, студирање и сл.) И на крајот, услугата од давателот може да биде и преку неосновано дисквалификување на конкурентите при јавна набавка уште при фазата на поставувањето на тендерските услови или по поништувањето на тендерот и менувањето на условите.

За да се приберат информации со ова истражување за тоа со помош на која од наведените форми на коруптивно и неетичко однесување во нашата држава се доаѓа до бизнис при аплицирањето на државните тендери, на вработените во приватниот сектор им беше поставено и следново прашање: „Преку која од наведените форми на коруптивно и неетичко однесување најлесно се доаѓа до бизнис преку државен тендер?“



Графикон 11: Преку која од наведените форми на коруптивно и неетичко однесување најлесно се доаѓа до бизнис преку државен тендер?

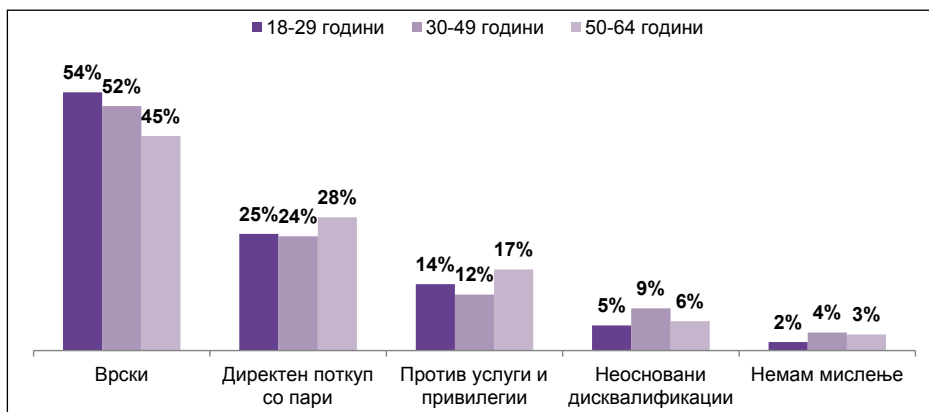
Како што може да се види од добиените одговори, во нашата земја е широко распространето уверувањето дека пред се врските, било да се партиски, пријателски или роднински, се најважниот канал за доаѓање до бизнис кога се распишуваат јавни тендери. Тоа значи дека постои увереност кај голем број од вработените во приватниот сектор (50.1%) дека при доделувањето јавни тендери постои дискриминација на оние компании чии сопственици или менаџмент не се сметаат за блиски до политичките партии на власт или не се во некакви пријателски или роднински врски и односи.

Втората форма за добивање тендер на неетички и коруптивен начин, според одговорите на анкетираниите е економска моќ на компанијата која учествува на тендер и нејзината способност да плати повеќе пари, односно повисока сума за поткуп, од останатите конкуренти.

И третата форма за нелегално добивање јавен тендер според перцепцијата на вработените од приватниот сектор е способноста на компанијата да даде против услуга или некоја привилегија за возврат.

Партиските, пријателските и роднинските врски како форма за доаѓање до бизнис при јавните тендери ги посочуваат пред се младите од 18-29 години од кои, како што може да се види од долната табела 54% ги посочиле како форма на корупција преку која најлесно се доаѓа до бизнис при јавните набавки, а такво мислење имаат и 61% од Албанците, секој

втор Македонец (50%), како и 47% од припадниците на другите етнички заедници. Политичките и роднинските врски како најзастапена форма за доаѓање до бизнис при јавните тендери, ги посочуваат и 53% од вработените во компании кои вработуваат од 11-50 лица, како и 56% од вработените без раководна позиција.



Графикон 12: Преку која од наведените форми на коруптивно и неетичко однесување најлесно се доаѓа до бизнис преку државен тендер / според возраст на испитаниците?

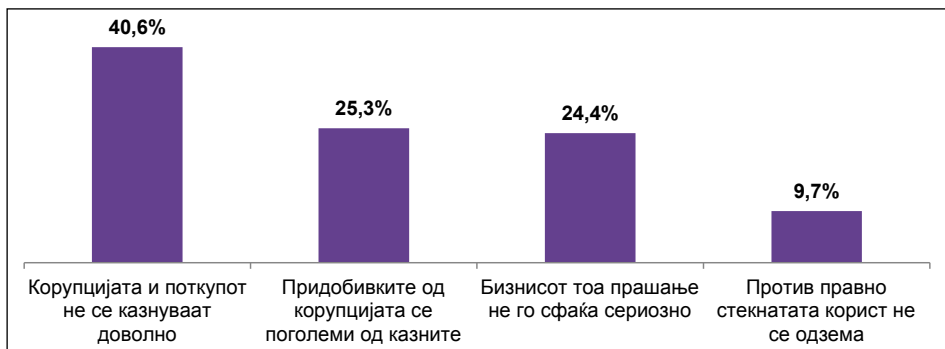
Директниот поткуп со пари, независно од врските најмногу го посочуваат анкетираниите директори и менаџери 34%, вработените во компаниите што вработуваат до 10 лица 31% и вработените во поголемите градови во земјата надвор од Скопје.

Давањето против услуги и привилегии како форма за најлесно добивање на јавен тендер во највисок процент го наведуваат лицата кои се сопственици на компании. Од нив 15% ја навеле таа форма на неетичко и коруптивно однесување како најефикасен начин за добивање на тендер.

4. ПРИЧИНИТЕ ЗА ОПСТОЈУВАЊЕТО НА КОРУПЦИЈАТА ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

Тргувајќи од резултатите до кои стигнавме при ова истражување, како и од резултатите од истражувањата кои ги спроведе Транспаренси Интернејшнл, можеме да заклучиме дека во секоја земја во светот, во поголема или помала мера, луѓето сметаат дека постои корупција, како во јавниот, така и во приватниот сектор. Доколку го апсолвираме прашањето околу постоењето на корупцијата, следното прашање кое заслужува анализа е: Кои се причините за опстојувањето на ваквата појава?

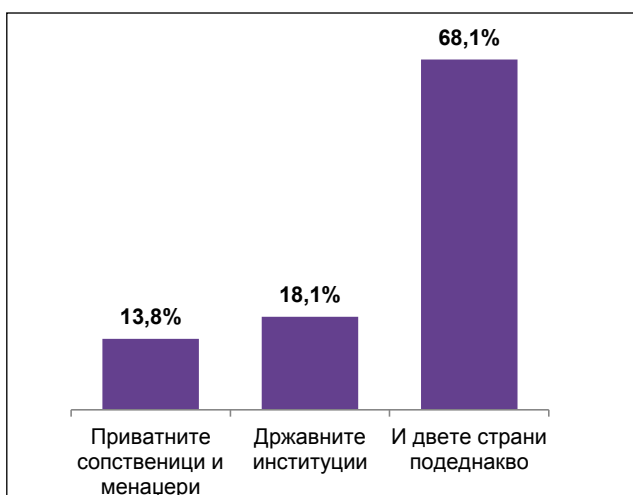
Со цел да се добие одговор затоа која е главната причина за опстојувањето на корупцијата во светата на бизнисот, на вработените во приватните компании во ова истражување им беше поставено прашањето: „Која од следниве е главниот проблем во борбата против корупцијата во приватниот сектор: корупцијата и поткупот не се казнуваат доволно, придобивките од корупцијата се поголеми од казните, бизнисот тоа прашање на го сфаќа сериозно или затоа што против правно стекнатата корист не се одзема?“ На ова прашање се добиени следните одговори:



Графикон 13: Дали според вас, главниот проблем во борбата против корупцијата во приватниот сектор кај нас е: корупцијата и поткупот не се казнуваат доволно, придобивките од корупцијата се поголеми од казните, бизнисот тоа прашање не го сфаќа сериозно или затоа што против правно стекнатата корист не се одзема?

Од добиените одговори може да се види дека главниот проблем во борбата против корупцијата во приватниот сектор, вработените пред се, ја гледаат во недоволното откривање и казнување на корупцијата во земјава, со што таа останува неказнета, при што и кога се открива и казнува (според мислењето на 25% од учесниците во анкетата) се смета дека придобивките од корупцијата се поголеми од казните. Сепак, воопшто не е мал процентот на вработени кои сметаат дека еден од главните проблеми во спречувањето на корупцијата е фактот што потребата за борбата против корупцијата бизнисот не ја сфаќа сериозно. Според ова мислење, бизнисот корупцијата ја прифаќа како факт, односно како амбиент на кој не сака или можеби смета дека не може да влијае, па и дека опстојувањето на корупцијата не зависи многу од интегритетот на бизнисот. Ова мислење е особено распространето кај вработените на возраст од 50-65 години од кои 26% го посочиле истото како фактор за опстојување на корупцијата, а таков одговор дале и 30% од вработените во компании што вработуваат над 100 лица и 34% од вработените со лични месечни примања над 35 илјади денари.

Поаѓајќи од фактот дека корупцијата во приватниот сектор е најчесто поврзана со надлежностите на институциите на власта и на поединци во неа, во ова истражување вработените во приватните компании беа запрашани кој според нив придонесува повеќе за опстојување на корупцијата во приватниот сектор? (приватните сопственици, државните институции или двете страни подеднакво).



Графикон 14: Кој според вас, придонесува повеќе за опстојување на корупцијата во приватниот сектор? (приватните сопственици, државните институции или двете страни подеднакво)

Од одговорите на вработените произлегува дека поткупот што го плаќаат приватните компании е од заемен интерес и на лицата во власта и на лицата од приватните компании кои со поткупот реално ги заобиколуваат или ги прават невозможни конкуренцијата и пазарните законитости. Но, малку поголем број од вработените во приватниот сектор за давање то поткуп од страна на приватниот сектор повеќе ги обвинуваат корумпираните државни институции или носители на власта отколку приватните сопственици. Меѓу вработените што вината повеќе ја гледаат во државните институции отколку кај приватните сопственици највисок процент се вработените Албанци (23%), а во нешто помал процент (18%) со ова тврдење се согласуваат Македонците. Што се однесува пак до ставовите на вработените во компании групирани според нивната големина, вработените во компании кои вработуваат од 50 - 100 лица, во највисок процент (28%), одговориле дека за опстојувањето на корупцијата во приватниот сектор, најмногу придонесуваат државните институции

На слично прашање во веќе споменатото истражување на Транспаренси интернешенл спроведено во 30 земји⁶ во 2011 година се добиени следниве одговори:



Слика 1: Главни пречки за спречување на корупцијата во приватниот сектор

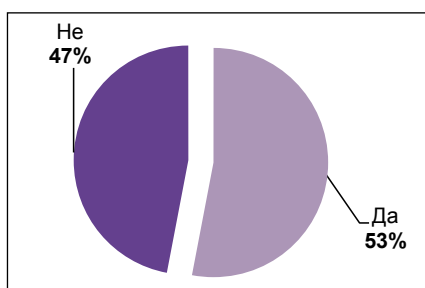
Извор: Транспаренси интернешенл

Од овие резултати кои се просек од одговорите во анализираните 30 земји во светот, се заклучува дека за спречување на корупцијата во приватниот сектор и за развој на приватен сектор со интегритет, односно за создавање на слободен бизнис амбиент, потребно е секој од споменатите субјекти: носителите на јавни функции, приватните сопственици, менаџери и судството да го преземат својот дел од одговорноста и да работат заедно за промена на амбиентот.

5. ДАЛИ КОМПАНИИТЕ ЧУВСТВУВААТ МОРАЛНА ОБВРСКА ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА?

Корупцијата како појава не може да биде спречена само со заострување на казните и со зголемување на институционалните капацитети за нејзино откривање и казнување. Таа како општествена девијација мора да биде етички неприфатлива за граѓаните и за вработените во компаниите, а тие заради својот интегритет и интегритетот на бизнисот треба да чувствуваат морална обврска за борба против појавите на поткуп и корупција во бизнисот. Чувствувањето морална обврска за спречување на корупцијата упатува на подготвеноста од страна на вработените да усвојуваат и да се придржуваат до етичките кодекси кои го исклучуваат коруптивното однесување во бизнисот, кои им гарантираат на другите конкуренти на пазарот фер однесување и го стеснуваат просторот за коруптивно однесување на лица од јавната администрација или функционерите. Моралната обврска на вработените за оневозможување на корупцијата е основата на нивниот активизам за спречување и пријавување на корупцијата, за воспоставување на систем на владеење на правото и клима на добри услови за водење бизнис.

Поаѓајќи од сето ова, на вработените во ова истражување им беше поставено и прашањето: „Дали би рекле дека вашата компанија има обврска да ја оневозможи корупцијата?“. Во следниот графикон се презентирани одговорите само на оние кои знаеле да одговорат на ова прашање.



Графикон 15: Дали би рекле дека вашата компанија има морална обврска да ја оневозможи корупцијата?

Анализата на одговорите според социодемографските белези на анкетираниите покажува дека свеста за моралната обврска на компаниите за борба против корупцијата е повисока кај сопствениците на компании од кои 60% изјавиле дека нивните компании имаат обврска да ја оневозможуваат корупцијата, вработените во компаниите со над 100 вработени од кои 57% дале потврден одговор на ова прашање и вработените лица на возраст од 50-65 години од кои 60% дале таков одговор.

Во истражувањето на Транспаренси интернејшнл од 2011 година во анкетата со 100 сопственици на приватни компании од 30 држави, било поставено прашањето: „Дали вашата компанија има морална обврска да се бори против корупцијата?“ На тоа прашање, заедничкиот процент на потврдни одговори бил 79%. Но во Русија, потврден одговор на тоа прашање дале само 45% од анкетираниите, Малезија 49%, Египет 57% итн. Моралната обврска на компаниите за борба против корупцијата особено е распространета во Јапонија 85% во Велика Британија 81%, САД 78% итн⁷.

7 survey of business people: <http://www.transparency.org/research/bps2011>

6. РАСПРОСТРАНЕТОСТ И ПРИМЕНА НА ВНАТРЕШНИ МЕРКИ ВО КОМПАНИИТЕ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

Со Државните програми за превенција и репресија на корупцијата и на судирот на интереси 2011-2015 се предвидени низа мерки и активности за оспособување на приватните компании во борбата против корупцијата. Преку соработката со стопанските комори во земјата и преку систем на обуки, се настојува приватните компании пред сè како заинтересирани субјекти за заштита од монополи, за заштита од нелојална конкуренција и од корупција која ги оневозможува нормалното функционирање на слободниот пазар и слободната конкуренција, да имплементираат низа мерки во своето работење кои ќе бидат во функција на спречување и казнување на корупцијата.

Во овој контекст на вработените во приватните компании им беше поставено и прашањето дали постојат мерки за спречување на корупцијата и дали истите се спроведуваат во нивните компании. Од добиените одговори на ова прашање, кои се презентирани во следната табела станува јасно дека најголем дел од вработените се информирани за тоа дали постојат или не постојат акти и активности за спречување на корупцијата во нивната компанија, а помалку од 10% одговориле со не знам.

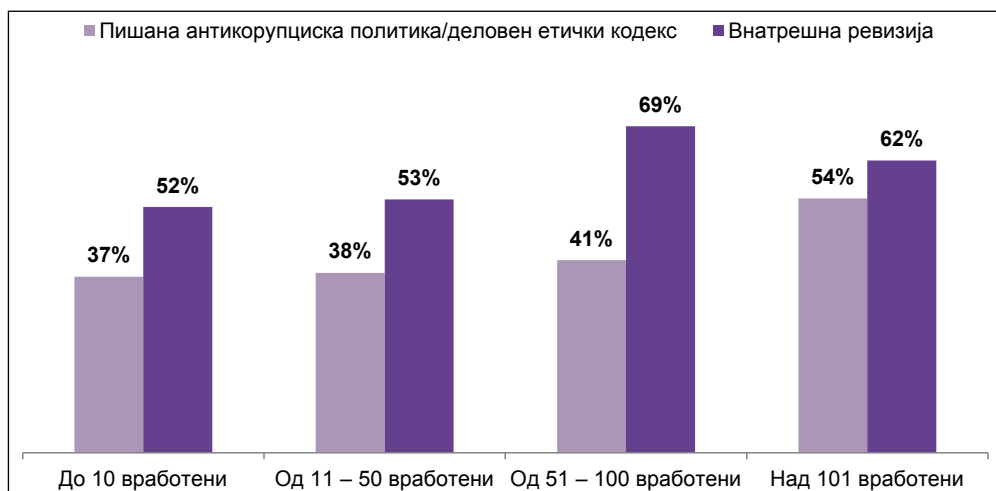
Во најголем број од приватните компании постои институтот внатрешна ревизија, постојат етички кодекси со кои корупцијата е дефинирана како неетички чин, постојат јасни казни за кршење на етичките кодекси и забрани за плаќање на посреднички првизии за „олеснување“ на бизнисот. Она што од првичниот увид во резултатите се забележува е фактот дека во поголем број од компаниите не постојат мерки за стимулирање на оние што ќе откријат корупција и дека релативно мал број вработени слушнале за обука на вработените за антикорупциска активност.

Табела 5: Дали во вашата компанија постојат следниве мерки за спречување на корупцијата?

| | Да | Не | Не знам |
|---|------|------|---------|
| | % | % | % |
| Мерки за стимулирање на оние кои што ќе откријат корупција | 38.1 | 58.0 | 3.9 |
| Забранети се посреднички провизии/плаќања за „олеснување“ на бизнисот | 49.0 | 42.2 | 8.8 |
| Пишана антикорупциска политика /деловен етички кодекс | 42.2 | 41.0 | 8.8 |
| Јасни казни за кршење на кодексот | 52.6 | 43.1 | 4.3 |
| Обука за анти корупциска политика на компанијата | 27.1 | 68.8 | 4.1 |
| Внатрешна ревизија | 56.2 | 40.4 | 3.4 |

Анализата на одговорите на вработените на овие прашања укажува на тоа дека во компаниите со поголем број вработени некои од внатрешните мерки за спречување на корупцијата се поприсутни одошто во компаниите со помал број вработени. Притоа треба да се има во предвид дека во нашата држава 82% од регистрираните деловни субјекти (односно трговски друштва) се компании со вработени од 1-9 лица, а од нив околу 75% се регистрирани како трговци поединци. Во земјава, според податоците од ДЗС во 2012 година, биле регистрирани 74.424 деловни субјекти (трговски друштва, компании). Во 82% од нив биле вработени од 1-9 лица, во 3,9% биле вработени 10-19 лица, во 2,4% од 20-49 лица, во

1,7% од 50-249 лица и во 0.3% повеќе од 250 лица. Најголем број деловни субјекти имало регистрирано во секторот трговија и поправка на моторни возила, 27.307 или 36.7% од вкупниот број деловни субјекти, а од нив речиси 70% во регистарот на трговски друштва се регистрирани како трговци поединци.⁸



Графикон 16: Процент на испитаници кои одговориле потврдно дека во нивната компанија постојат Пишана антикорупциска политика/деловен етички кодекс и Внатрешна ревизија (според бројот на вработени во компанијата)

Фактот што внатрешните мерки за спречување на корупцијата се присутни во поголем број од компаниите со над 11 вработени и што вработените во тие компании се информирани за постоењето на етички кодекс кој ја забранува корупцијата и за внатрешната ревизија која го контролира совесното трошење на финансиските ресурси на компанијата и другите внатрешни мерки за спречување на корупцијата, говори дека најголемиот број вработени во нашата земја се опфатени со овие мерки за спречување на корупцијата.

Истражувањето на Транспаренси интернејшнл спроведено во 30 земји со 3000 испитаници на оваа тема покажува слични резултати.⁹

Табела 6: Потврдни одговори на испитаниците од истражувањето на Транспаренси интернејшнл спроведено во 30 земји за внатрешни мерки за спречување на корупцијата во компаниите

| Внатрешни мерки за спречување на корупцијата | Процент на потврдни одговори |
|--|------------------------------|
| Имаат етички кодекс | 74% |
| Имаат Антикорупциска политика | 51% |
| Спроведуваат редовно обуки на вработените за анти-корупција | 34% |
| Вклучуваат превентивни мерки за спречување на корупцијата во својата стратегија за управување со ризик | 52% |
| Забрануваат исплати за олеснување на бизнисот | 68% |

8 <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=477EA7B3CFE81C469DFCFE0A8D8BFF31>

9 <http://www.transparency.org/research/bps2011>

Табела 7: Споредба помеѓу земјите од светот (Транспаренси Интернејшнл) и нашата земја (Агенција Рејтинг) за постоењето на внатрешни мерки за спречување на корупцијата во компаниите

| Внатрешни мерки за спречување на корупцијата | Кај нас | Просек 30 земји |
|---|---------|-----------------|
| Мерки за стимулирање на оние кои што ќе откријат корупција | 38% | 43% |
| Забранети се посреднички провизии/плаќања за „олеснување“ на бизнисот | 49% | 68% |
| Пишана антикорупциска политика /деловен етички кодекс | 42% | 56% |
| Јасни казни за кршење на кодексот | 53% | 74% |
| Обука за анти корупциска политика на компанијата | 27% | 34% |
| Внатрешна ревизија | 56% | 65% |

Во Македонските приватни компании според информациите од вработените, внатрешните мерки за спречување на корупцијата се помалку застапени од просечната застапеност на тие мерки во компаниите од 30 земји во светот меѓу кои се и најразвиените светски економии на САД, Бразил, Русија, Индија и Кина. Но, кога се гледа споредбата, треба да се има во предвид дека со тоа истражување биле опфатени само по сто сопственици на приватни компании од секоја земја во примерокот, а во ова истражување се анкетирани 800 вработени од вкупниот број приватни компании во нашата земја врз основа на репрезентативен примерок.

7. ЕФЕКТИ ОД НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАВСТВО И ОД ИСТРАЖУВАЧКОТО НОВИНАРСТВО ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

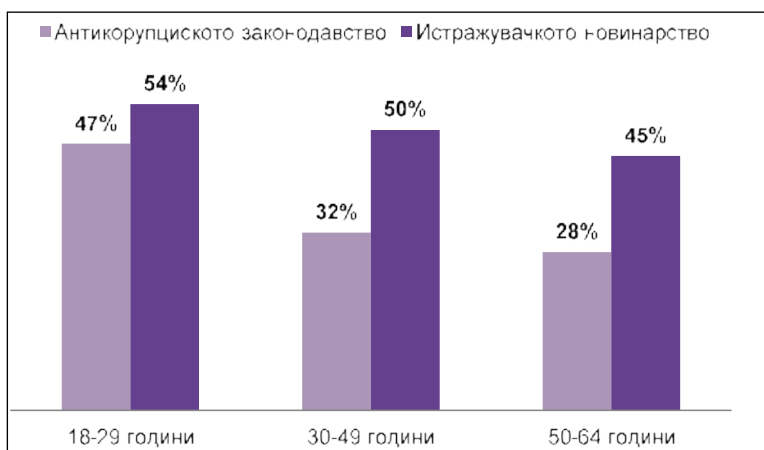
За да се измери перцепцијата на вработените за ефикасноста на некои од мерките за спречување и казнување на корупцијата во приватниот сектор во рамките на ова истражување им беше поставено прашањето: „Според ваша оценка, кои мерки / фактори се ефикасни или не во спречувањето на корупцијата во приватните компании: антикорупциското законодавство во земјата, истражувачкото новинарство и компанииската антикорупциска политика?“

Табела 8: За секоја од следниве мерки / фактори дали сметате дека се ефикасни или не во спречувањето на корупцијата во приватните компании?

| | Да (ефикасни се) | Не (не се ефикасни) | Не знам |
|--|------------------|---------------------|---------|
| Антикорупциското законодавство | 32.7% | 62.3% | 5.0% |
| Истражувачкото новинарство | 49.2% | 45.8% | 5.0% |
| Компанииските антикорупциски политики / правилата на корпоративното управување (дефинирани со кодекси на Стопанските комори) | 34.3% | 55.5% | 10.5% |

Како што може да се види од презентираниите одговори, секој трети испитаник ги оценува како ефикасни Законите за спречување на корупцијата и Кодексите за етичко однесување на компаниите во спречувањето на корупцијата (32.7% и 34.3% респективно). Двајца од тројца вработени во приватниот сектор тие две мерки на заедницата ги оценуваат како неефикасни или незнаат дали се ефикасни. Истражувачкото новинарство, како фактор за спречување на корупцијата, кога во јавноста изнесува факти или сомненија за сторена корупција, мнозинството од вработените (49.2%) го сметаат за ефикасен лек против корупцијата.

Младите во земјава, односно лицата на возраст од 18 до 29 години како што може да се види од следниот графикон, во повисоки проценти веруваат во ефикасноста на антикорупциското законодавство и истражувачкото новинарство од постарите и поискусните.



Графикон 17: Процент на испитаници кои одговориле потврдно, односно веруваат во ефикасноста на антикорупциското законодавство и истражувачкото новинарство (според возраст на испитаниците)

Довербата во ефикасноста на антикорупциското законодавство е особено ниска (19%) кај вработените во компаниите во кои се вработени од 51-100 лица, за кои веќе споменавме дека изјавиле дека во изминатите 12 месеци претрпеле најмногу загуба заради корупција од страна на нивните конкуренти.

Во ефикасноста на истражувачкото новинарство за спречување на корупцијата повеќе веруваат вработените Албанци (58%) во однос на вработените Македонци (49%) и вработените лица кои се на нераководни позиции од кои 53% сметаат дека истражувачкото новинарство е ефикасно за спречување на корупцијата за разлика од оние кои се на раководни позиции, од кои само 42.9% сметаат дека истражувачкото новинарство е ефикасно.

Во истражувањето на Транспарентност интернејшнл, антикорупциското законодавство како ефикасно за спречување на корупцијата го оцениле во просек 38% од анкетираниите во 30те земји, а истражувачкото новинарство 49% од испитаниците го оцениле како ефикасно за спречување на корупцијата 49%.¹⁰

Аналитичарите на ефикасноста на истражувачкото новинарство во спречувањето на корупцијата забележуваат дека во некои земји, како на пример Бразил, во кои медиумите разоткриваат големи корупциски афери во кои се инволвирани моќни приватни компании и функционери од Владата, ефикасноста на истражувачкото новинарство во оценките на бизнисмените достигнува и до 70%. Но, тие нагласуваат дека истражувањето и изнесувањето на факти за корупцијата пред јавноста од страна на новинарите е можно во земји

10 <http://www.transparency.org/research/bps2011/>

во кои пријавувачите на корупција се заштитени со закон и каде што тие можат да си дозволат да ги споделат информациите со новинари. Од друга страна тие нагласуваат дека за ефикасност на истражувачкото новинарство освен тренинзи на новинарите потребен е амбиент во кој јавноста не ја толерира корупцијата и инсистира на тоа виновниците да бидат изведени пред суд и да бидат казнети за сторените дела.¹¹

8. ПРИДОНЕСОТ НА СУБЈЕКТИТЕ И ИНСТИТУЦИИТЕ КОИ ИМААТ НАДЛЕЖНОСТ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И КАЗНУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

Низа институции во земјава како и во другите земји имаат надлежност да се борат против корупцијата. Граѓаните и вработените во приватниот сектор, за нивниот придонес и важност во оваа борба создаваат своја претстава. Со цел да се дознае како вработените во приватниот сектор ја рангираат по важност улогата на сите тие субјекти во борбата против корупцијата, во ова истражување беше поставено и прашањето кој од наведените субјекти и институции според нив придонесува најмногу во борбата против корупцијата во приватниот сектор. Како што може да се види од нивните одговори презентирани во следниот графикон, најголем број од анкетираниите сметаат дека за спречување и казнување на корупцијата во приватниот сектор во нашата држава најголем придонес даваат оние кои имаат храброст да пријават корупција (пријавувачите на корупција) и оние кои ја информираат јавноста за коруптивно однесување на сферата на бизнисот (медиумите). 19.9% од анкетираниите ги оцениле пријавувачите на корупција и исто толков број посочиле дека медиумите кои информираат за сторена корупција во сферата на бизнисот, се меѓу оние што најмногу придонесуваат за спречување и казнување на корупцијата во приватниот сектор.



Графикон 18: Која од следниве институции би рекле дека најмногу придонесува во борбата против корупцијата во приватниот сектор?

На трето место според ефикасноста за откривање и спречување корупција, според оценката на анкетираниите се наоѓа полицијата која 14% од анкетираниите ја посочиле како најефикасен субјект во оваа борба, а за 12% од анкетираниите тоа е Државната комисија за спречување на корупцијата.

11 <http://blog.transparency.org/2012/10/31/the-power-of-journalism-as-an-anti-corruption-tool/>

Меѓународните организации како ОБСЕ и ЕУ кои преку своите програми за обука, но и преку своите извештаи и вкупна активност го фокусираат вниманието на јавноста врз проблемот со корупцијата, се посочени како најефикасни во оваа борба од страна на 10.4% од анкетираниите, а 6.5% од нив одговориле дека најефикасни во борбата против корупцијата во приватниот сектор кај нас се невладините организации за борба против корупцијата.

Само 2% од вработените во приватниот сектор за најефикасен орган во борбата против корупцијата го сметаат Државниот ревизор, само 0.2% ја посочиле како најефикасна во таа борба Комисијата за заштита на конкуренцијата и само 3.2% го посочиле судството како најефикасно во борбата против корупцијата.

Анализата на одговорите според социодемографските белези на испитаниците не упатува на суштествени разлики во перцепцијата на вработените за ефикасноста на споменатите субјекти и институции. Сепак треба да се напомене дека ефикасноста на полицијата во оваа борба се посочува на прво место од страна на вработените со најниски лични приходи. Од нив, 23.6% дале таков одговор, а од анкетираниите етнички Албанци полицијата како најефикасен субјект во борбата против корупцијата е посочена од само од 7.7%. Што се однесува пак до Македонците, 15% од нив одговориле дека оваа институција најмногу придонесува во борбата против корупцијата во приватниот сектор, а сличен е и процентот (14%) на другите етнички заедници кои сметаат дека полицијата претставува најефикасниот инструмент во борбата против корупцијата.

9. ДАЛИ ДЕНЕС ИМА ПОВЕЌЕ ИЛИ ПОМАЛКУ КОРУПЦИЈА ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР ВО СПОРЕДБА СО ПЕРИОДОТ ОД ПРЕД 4 ГОДИНИ

Дел од вкупните показатели за борбата против корупцијата во секоја земја треба да биде и чувството на граѓаните, бизнисмените и инвеститорите дека има помалку корупција од порано и дека врз основа на тоа е подобрена деловната клима.

За да се дознае какво е нивото на ваквата перцепција на вработените во приватниот сектор во ова истражување им беше поставено и прашањето: „Споредено со периодот од пред четири години, дали би рекле дека денеска во бизнисите во земјава се практикува: повеќе корупција, исто како и пред четири години или помалку корупција?“



Графикон 19: Споредено со периодот од пред четири години, дали би рекле дека денеска во бизнисите во земјава се практикува: повеќе корупција, исто како и пред четири години или помалку корупција?

Како што може да се види од одговорите, 30% од анкетираниите во ова истражување оценува дека корупцијата во приватниот сектор денес е помала одошто пред 4 години. Ист толкав процент сметаат дека корупцијата во приватниот сектор која е поврзана со корупцијата во јавниот не се намалила во споредба со нивото од пред 4 години, а уште една третина оцениле дека корупцијата во приватниот сектор е зголемена во споредба со нивото од пред 4 години. Имајќи ги предвид овие резултати, можеме да заклучиме дека над 63% од испитаниците, или, речиси 2/3 од нив, сметаат дека во последните 4 години, корупцијата во приватниот сектор, или останала иста, или се зголемила.

Анализата на одговорите според социо - демографските белези на испитаниците покажува дека меѓу оние што сметаат дека денес во приватниот сектор има повеќе корупција во споредба со периодот од пред 4 години, се побројни пред се: помладите испитаници на возраст од 18-29 години од кои 40% дале таков одговор, Албанците од кои 50% дале таков одговор, вработените во помалите градови во внатрешноста 39%, вработените со месечен личен приход до 10.000 денари (44%) и вработените во компании кои вработуваат од 51-100 лица (47%).

Во 2006 година нашата земја беше рангирана на 105-то место според Индексот за перцепција на корупцијата на меѓународната организација "Transparencyl nternational" додека во 2007 година, таа беше рангирана на 84-то место од вкупно 179 земји. Во 2008 година земјата имаше подобрување со скок од 12 позиции и стигна до 72-рото место на антикорупциската скала од вкупно 180 земји во светот што ја објави "TransparencyInternational". Благо поместување на 71-то место нашата земја регистрираше во 2009 година, (или точно пред 4 години).

Според податоците на оваа невладина организација нашата држава во 2010 година се искачи на 62-то место во конкуренција од 178 држави, а во изминатите две години државата беше рангирана на 69-то место.

ЗАКЛУЧОЦИ

- 1.** Над 35% од вработените во приватниот сектор изјавуваат дека во изминатите 12 месеци нивната компанија не добила јавен тендер или изгубила бизнис заради платен поткуп односно извршена корупција од страна на нивни конкуренти. Споредено со состојбата во овој сектор со 30 други земји во светот, нашата држава спаѓа меѓу земјите во кои што постои висока перцепција за постоење на корупција во приватниот сектор.¹²
- 2.** Секој трет вработен во приватниот сектор во нашата земја смета дека корупцијата во приватниот сектор е намалена во споредба со периодот од пред 4 години. Но, другите две третини од вработените во приватниот сектор сметаат дека корупцијата останала на исто ниво како и пред 4 години или дека се зголемила во однос на состојбата од пред 4 години.
- 3.** Над 70% од вработените во приватниот сектор го делат мислењето дека „за да се обезбеди државен тендер, компаниите во земјава користат поткуп“, а ист толкав процент од нив сметаат и дека компаниите ги злоупотребуваат донациите и спонзорствата за коруптивни цели.
- 4.** Најлесен начин за добивање јавен тендер, преку коруптивно и неетичко однесување, според оценка на 50% од вработените во приватниот сектор, се „политичките и роднинските врски на бизнисот со власта“. На второ место е економската моќ на компаниите за плаќање поткуп, односно, тоа се парите; и на трето место е способноста на компанијата да понуди против услуга за „давателите на бизнис или олеснувачите“ на бизнисот, која може да биде вработување на член од семејството, спонзорство, донација и сл.

12 <http://www.transparency.org/research/bps2011>

5. Вработените, како клучна причина за тешкото искоренување на корупцијата во приватниот сектор сметаат дека е фактот што корупцијата кај нас не се казнува доволно; потоа фактот што придобивките од корупцијата се поголеми од казните; но и заради тоа што „бизнисот не ја сфаќа корупцијата како сериозен проблем“ за која и тој има вина.

6. Според оценката на над 68% од анкетираниите, за опстојување на корупцијата во приватниот сектор подеднакво придонесуваат и бизнисмените и носителите на јавни функции. За 18% од нив сепак поголем придонес имаат носителите на јавните функции, а 12% од нив главната причина ја лоцираат на страната на бизнисмените.

7. Во сферата на бизнисот, според оценката на вработените, во приватниот сектор не е доволно изградена свеста за деловната обврска на секоја од компаниите да се бори против корупцијата.

8. Од внатрешните мерки за спречување на корупцијата во компаниите во земјава, најприсутни се: внатрешната ревизија; постоењето на етички кодекс кој се однесува на спречувањето на корупцијата; казни за кршење на деловниот кодекс и забрана за плаќање посредничка провизија за „олеснување“ на бизнисот. Се уште е мал бројот на компаниите во кои била организирана обука за спречување на корупцијата и во кои постојат стимулативни мерки за пријавувачите на корупција.

9. Вработените во приватниот сектор, не го сметат за особено ефикасно антикорупциското законодавство во земјата, но затоа, 49.2% од нив „истражувачкото новинарство“ го оценуваат како ефикасно во спречувањето на корупцијата. Тоа пак е најуспешно во земји во коишто постои сигурна заштита на пријавувачите на корупцијата и во кои институциите, а особено обвинителствата и судството, се ефикасни во истражувањето и санкционирањето на јавно обелоденетите случаи на корупција или на изнесените основани сомневања за постоење корупција.

10. Според оценката на вработените во приватниот сектор, субјекти кои најмногу придонесуваат за спречување на корупцијата во приватниот сектор во државава се: пријавувачите на корупција, медиумите, полицијата, Државната комисија за спречување на корупцијата, канцелариите на меѓународните организации како ОБСЕ и ЕУ во нашата земја, потоа следуваат невладините организации за борба против корупцијата, судството, државниот ревизор и Комисијата за заштита на конкуренцијата.

2. ИСТРАЖУВАЊЕ НА ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА КОРУПЦИЈАТА ВО ПОЛИТИКАТА

НАРАТИВЕН ИЗВЕШТАЈ

1. ВОВЕД

Корупцијата во политиката претставува една од најраспространетите појави во политичките системи на државите низ светот. На оваа појава, во поголема или помала мера, не се имуни ниту најразвиените парламентарни демократии кај кои постои развиен механизам за спречување на неодговорното однесување на функционерите и на оние кои вршат јавни овластувања. Корупцијата во политиката најшироко може да се дефинира како злоупотреба на јавните овластувања заради остварување пред се на лична корист. Но, постојат и други дефиниции кои на поконкретен начин ја одредуваат оваа појава. Една од нив ја дефинира корупцијата во политиката како „однесување кое отстапува од формалните овластувања на јавната функција поради лични причини, статусни или парични придобивки, или пак ги прекршува правилата кои го забрануваат користењето на јавните овластувања за лични цели“¹³. Иако оваа дефиниција на многу поконкретен начин ја дефинира корупцијата во политиката, сепак не вклучува една мошне важна категорија - повредата на јавниот интерес при коруптивното однесување. Некои автори, како што е Карл Фридрих, при дефинирањето на корупцијата во политиката го зема предвид токму јавниот интерес. Според него, „Политичката корупција постои секогаш кога носителот на јавни овластувања зема парични или друг вид на награди кои не се законски предвидени, за да преземе активности во интерес на оние кои му ја доделуваат наградата и со тоа причинува штета на јавниот - општиот интерес“¹⁴. Постојат голем број дефиниции кои имаат различен пристап при определувањето на корупцијата во политиката. Токму затоа ќе се обидеме да ги сублимираме најважните аспекти при дефинирањето на оваа појава. Во ова истражување, под поимот корупција во политиката се подразбира злоупотреба на јавните овластувања заради стекнување на лична корист и привилегии кои не се предвидени со функцијата која се извршува и со кои се наштетува на јавниот интерес.

Корупцијата во политиката може да се дефинира на многу поконкретен начин доколку истата се следи преку нејзините појавни форми, видови и облици. Најчести појавни форми на политичката корупција се:

- Поткуп, кој претставува парична или друг вид на награда која му се дава на носителот на јавна функција во замена за искористување на неговите службени овластувања.
- Незаконско присвојување (проневера) претставува злоупотребата или присвојување на јавни ресурси (добра) од страна на носителите на јавни функции.
- Уцена претставува изнудување на парични средства или друг вид на добра од трети лица кое го користат носителите на јавни функции злоупотребувајќи ги своите службени овластувања и политичка моќ.
- Протежирање (фаворизирање) претставува практиката на доделување посебни привилегии, придобивки, погодности и јавни ресурси само на одредени лица или групи со што останатите граѓани се доведуваат во нерамноправна положба.
- Непотизам претставува посебен вид на протежирање преку кое носителите на јавни функции ја злоупотребуваат својата положба во интерес на најблиските членови од нивното семејство.¹⁵ Ваквото однесување кога е во полза на партиски интерес се нарекува кронизам.

13 J. S. Nye, „Political Corruption: a Cost-Benefit Analysis“ in A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. LeVine, *Political Corruption: a Handbook* (New Brunswick NJ, Transaction, 1989), p.966.

14 A. J. Heidenheimer, *Political Corruption: A Handbook*, Transaction Publishers, 1989, p.10.

15 I. Amundsen, *Political Corruption: An Introduction to the Issues*, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 1999. p. 10 – 15. <http://www.cmi.no/publications/1999/wp/wp1999-7.pdf>

Корупцијата во политиката најчесто се сфаќа како метод со кој се служат политичките партии при финансирањето на предизборните кампањи, на изборниот процес како и на чинот на гласањето. Сепак корупцијата во политиката не е поврзана исклучиво со изборниот процес туку со секое однесување на луѓето кои извршуваат јавни функции што отстапува од принципот на „добро владеење“. Коруптивно однесување постои и кога носителите на јавни функции носат одлуки во интерес на оние кои ги финансираат нив или нивните политички партии. Во тој случај, општиот интерес се става на второ место. Политичката корупција, исто така, може во голема мера да ги пренасочи општествените ресурси од сиромашните и маргинализирани групи кон оние кои имаат повисок општествен статус или имаат влијание врз институциите и донесувањето на политичките одлуки. Последното е особено честа појава во земјите каде што демократските институции се слаби или отсутни.¹⁶

Негативните последици од корупцијата во политиката се чувствуваат во секој сегмент на општественото живеење. Во државите каде институциите не се доволно цврсти и немаат контрола врз корупцијата, капацитетот на институциите дополнително слабее, а со тоа, слабее и стабилноста на општествениот поредок во целина.¹⁷ Токму затоа, во државите каде што постои помал степен на корупција, институциите уживаат повисок легитимитет и поддршка од граѓаните.

ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Основните цели на ова истражување засновано врз перцепцијата на граѓаните е да се приберат информации и податоци во однос на следните прашања:

- Нивото и формите на корупција во политиката во нашата држава врз перцепцијата на граѓаните за нејзиното постоење и распространетост во институциите на системот;
- Начинот на кој носителите на јавни функции ги користат јавните овластувања;
- Степенот на почитување на етичките стандарди на носителите на јавни функции при извршувањето на законските овластувања;
- Нивото на корупција кое е присутно кај политичките партии при финансирањето на изборните кампањи и изборниот процес;
- Степенот на ефикасност на државните органи и општествените институции во спречувањето на корупцијата во политиката;
- Нивото на корупција во политиката денес во споредба со периодот од пред 4 години.

Ова истражување меѓудругото беше конципирано и врз основа на информации и податоци од слични истражувања во светот од страна на реномираната меѓународна организација Transparency International, со цел добиените информации да можат да бидат споредливи со податоците во други земји добиени од слични истражувања спроведени во изминатите неколку години.

МЕТОДОЛОГИЈА

Испитувањето на јавното мислење за корупцијата во политиката во земјата се спроведе со методот телефонска анкета на репрезентативен примерок од 1080 граѓани од полнолетното население. Анкетата беше спроведена во периодот од 01 Јули – 05 Јули 2013 година.

¹⁶ http://www.transparency.org/topic/detail/politics_and_government

¹⁷ I. Amundsen, Political Corruption: An Introduction to the Issues, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 1999. p. 10 – 15. <http://www.cmi.no/publications/1999/wp/wp1999-7.pdf>

Дизајнирањето на репрезентативен примерок кој ги отсликува ставовите на граѓаните во земјата помина низ неколку систематски процедури. Репрезентативноста на примерокот се обезбеди со почитување на одредени постапки при неговата формулација кои произлегуваат од правилата за случаен избор. Процедурата за избор на примерок се базираше на принципот за дизајн на регионален и национален примерок кој го дефинираше регионот во согласност со неговата дефиниција од Државниот завод за Статистика (NUTS3 the EU16). Имено, според геодемографската структура на населението, земјата беше поделена во осум региони: Скопски, Полошки, Пелагониски, Вардарски, Североисточен, Југоисточен, Југозападен и Источен. Понатаму, во примерокот пропорционално беа вклучени испитаници од сите 84 општини, вклучувајќи го градското и селското население. Бројот на испитаници беше пропорционално распределен според вкупното население во секој регион, користејќи ги официјалните податоци од пописот на населението во 2002 година. Статистичката грешка за овој вид истражувања изнесува +/- 3%.

Табела1: Демографска структура на примерокот

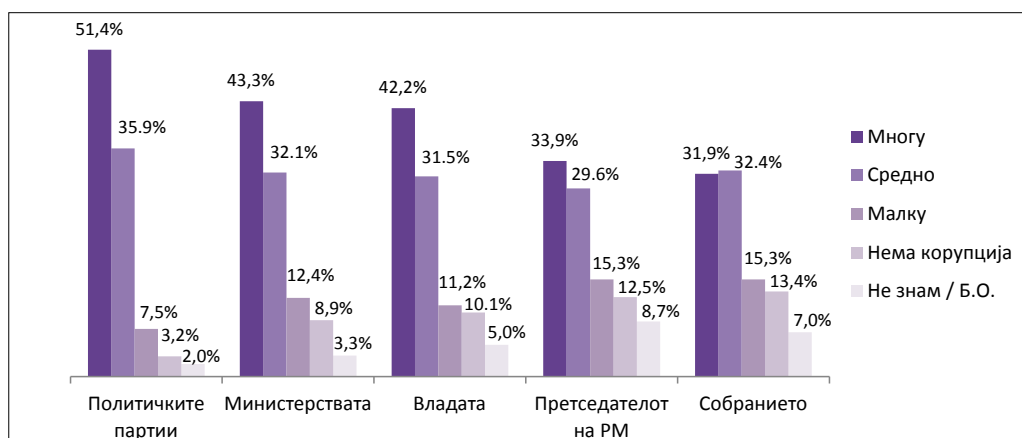
| Демографска структура на примерокот | | % |
|-------------------------------------|-------------------------|------|
| Регион | Пелагониски | 12.6 |
| | Вардарски | 7.4 |
| | Североисточен | 7.8 |
| | Југозападен | 11.3 |
| | Скопски | 27.8 |
| | Југоисточен | 8.7 |
| | Полошки | 14.6 |
| | Источен | 9.8 |
| | | 100 |
| Место на живеење | Град | 59.4 |
| | Село | 40.6 |
| | | 100 |
| Етничка припадност | Македонци | 69.4 |
| | Албанци | 24.3 |
| | Друга | 6.3 |
| | | 100 |
| Пол | Женски | 53.2 |
| | Машки | 46.8 |
| | | 100 |
| Возраст | 18 - 29 | 17.0 |
| | 30 -49 | 37.0 |
| | 50 -64 | 33.0 |
| | Над 65 | 13.0 |
| | | 100 |
| Образование | Основно и помалку | 15.5 |
| | Средно | 52.8 |
| | Више, високо и М-р, Д-р | 31.7 |
| | | 100 |

2. ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА РАСПРОСТРАНЕТОСТ НА КОРУПЦИЈАТА ВО СИСТЕМОТ

Корупцијата во системот претставува сериозен проблем со кој се соочува речиси секоја држава во светот. Според последното истражување на Transparency International: Global Corruption Barometer 2013: Report¹⁸ кое е спроведено врз 114.000 испитаници во 107 држави низ светот, а во кое се мери перцепцијата на граѓаните за степенот на корупција во разни сегменти од општествениот живот, утврдено е дека во најголем број од земјите, граѓаните сметаат дека степенот на корупција е најголем токму кај политичките институции на нивната држава. Тргувајќи од овие резултати од една страна, а имајќи ги превид целите на ова истражување од друга, неопходно е најпрво да се сумираат резултатите од мерењето на перцепцијата за постоењето на корупцијата кај политичките институции во нашата држава бидејќи единствено на таков начин може да се добие реална слика за перцепцијата во однос на корупцијата во политиката воопшто.

Прашалникот за истражувањето беше моделиран да ја измери перцепцијата на граѓаните за распространетоста на корупцијата во следните институции:

- Политичките партии;
- Владата и Министерствата;
- Собранието;
- Претседателот.



Графикон 1: Колку според вас, корупцијата е присутна со секој од наведените сегменти на системот во земјата?

Испитаниците имаат можност да заокружат повеќе од една од понудените опции. Како што можеме да забележиме од графиконот погоре, испитаниците во ова истражување во највисок процент (51.4%) сметаат дека кај политичките партии постои многу корупција, а понатаму следуваат министерствата (43.3%), Владата (42.2%), Претседателот на државата (33.9%) и Собранието (31.9%).

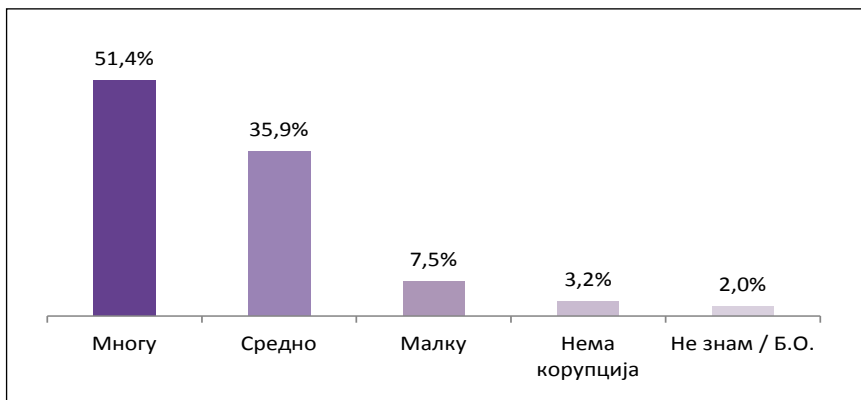
3. СТЕПЕН НА РАСПРОСТРАНЕТОСТ НА КОРУПЦИЈАТА КАЈ ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

Парламентарната демократија не може да се замисли без постоењето на политичките партии кои претставуваат средство преку кое граѓаните ги артикулираат своите интереси во институциите на системот. Крајната цел на секоја политичка партија е преку учество и победа на изборите да го преземе раководењето со државата. Но, за да ја реализираат оваа цел, политичките партии неретко посегат и по коруптивни методи. Имајќи ја предвид клучната позиција на политичките партии во политичкиот живот на едно општество, прашањето за постоењето на корупција во нив е од исклучителна важност.

Според последното истражување на Transparency International, испитаниците во дури 51 од 107 држави ги вбројуваат политичките партии меѓу најкорумпираните институции во нивната држава.¹⁹

Што се однесува на земјите од регионот 72% од испитаниците во Хрватска²⁰ и Албанија²¹ сметаат дека политичките партии во нивната држава се целосно или во голема мера корумпирани, а со истото тврдење се согласуваат и 75% од испитаниците во Косово²², 76% од испитаниците во Бугарија²³, 77% од испитаниците во Босна и Херцеговина²⁴ и дури 80% од испитаниците во Србија²⁵ одговориле дека политичките партии во нивната земја се целосно или во голема мера корумпирани.

Сепак, ваквата перцепција за корупцијата која постои во политичките партии не е одлика само за балканските посттранзициони земји, туку, како што потврдува истото истражување, тоа уверување е широко распространето кај граѓаните во речиси секоја земја во светот. Така на пример, дури и во Соединетите американски држави граѓаните во највисок процент (76%) сметаат дека токму политичките партии претставуваат најкорумпиран сегмент во нивното општество.²⁶



Графикон 2: Колку според вас, корупцијата е присутна со секој од наведените сегменти на системот во земјата: Политичките партии во земјата?

Од графиконот погоре може да се забележи дека 51.4% или нешто повеќе од половина од испитаниците сметаат дека кај политичките партии во нашата држава постои многу корупција, додека 35.9% сметаат дека партиите се корумпирани во средна мерка. Имајќи ги

19 <http://www.transparency.org/gcb2013/results>

20 <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=croatia>

21 <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=albania>

22 <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=kosovo>

23 <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=bulgaria>

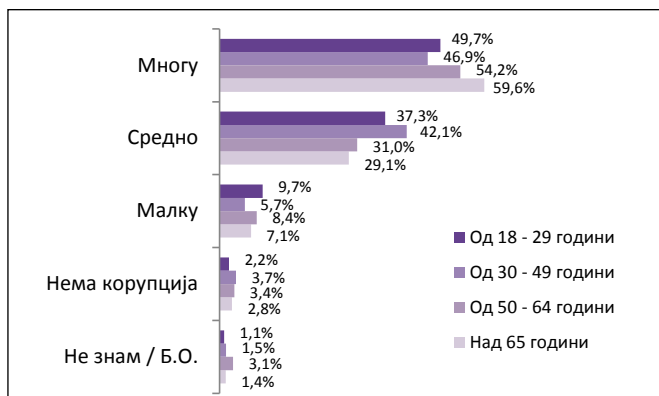
24 http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=bosnia_and_herzegovina

25 <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=serbia>

26 http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=united_states

предвид овие резултати можеме да заклучиме дека, врз основа на перцепцијата на испитаниците, политичките партии претставуваат најкорумпираните субјекти во политиката во нашата држава.

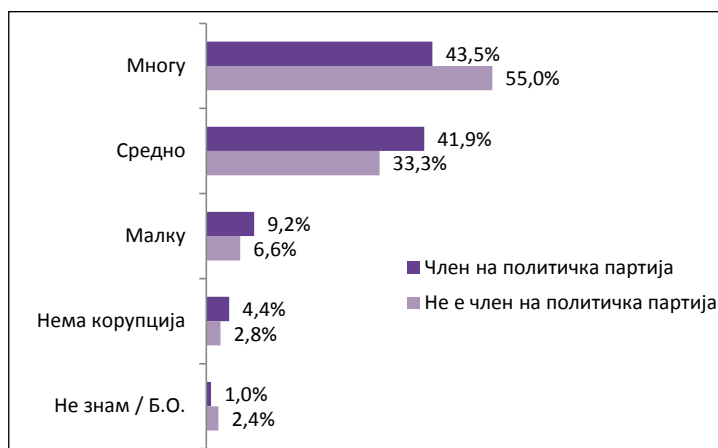
Според социодемографските карактеристики на испитаниците, се забележува дека мажите во нешто повисок процент (53.1%) сметаат дека кај политичките партии во нашата држава постои многу корупција, за разлика од 50.1% од жените кои одговориле на ист начин. Понатаму, испитаниците кои припаѓаат на највозрасната популација (над 65 години) исто така, во највисок процент (59.6%) сметаат дека во политичките партии има многу корупција.



Графикон 3: Колку според вас, корупцијата е присутна со секој од наведените сегменти на системот во земјата: Политичките партии во земјата?/според возраст на испитаниците

Понатаму, етничките Албанци во повисок процент (59.1%) сметаат дека партиите се многу корумпирани, за разлика од 49.4% од етничките Македонци и 44.1% од припадниците на останатите етнички заедници во државата кои одговориле на ист начин.

Како и кај резултатите кои се однесуваат на другите политички институции, испитаниците кои не се членови на политичка партија во повисок процент (55.0%) сметаат дека кај политичките партии постои многу корупција. Иако, треба да се нагласи дека и испитаниците кои членуваат во некоја партија во доста висок процент (43.5%) сметаат дека постои многу корупција во овие политички организации.



Графикон 4: Колку според вас, корупцијата е присутна со секој од наведените сегменти на системот во земјата: Политичките партии во земјата?/според членство во политичка партија на испитаниците

Основната цел и функција на политичките партии е да бидат средство преку кое граѓаните ќе бидат претставени во институциите на системот.

Затоа е неопходно да се истражи и прашањето што се однесува на интересите што ги штитат политичките партии додека ја остваруваат власта во една држава.

Токму затоа на испитаниците во ова истражување им беше поставено прашањето чиј интерес штитат партиите додека се на власт.



Графикон 5: Дали партиите кога се на власт го заштитуваат пред сè:

Како што може да се види, дури 43.3% од испитаниците сметаат дека партиите на власт го штитат тесно партискиот интерес, а 27.5% сметаат дека, додека се на власт, партиите го заштитуваат интересот на богатите спонзори. Само 10.8% од испитаниците сметаат дека политичките партии го заштитуваат интересот на граѓаните во периодот додека ја остваруваат власта.



Графикон 6: Дали партиите кога се на власт го заштитуваат пред сè:/според етничка припадност на испитаниците

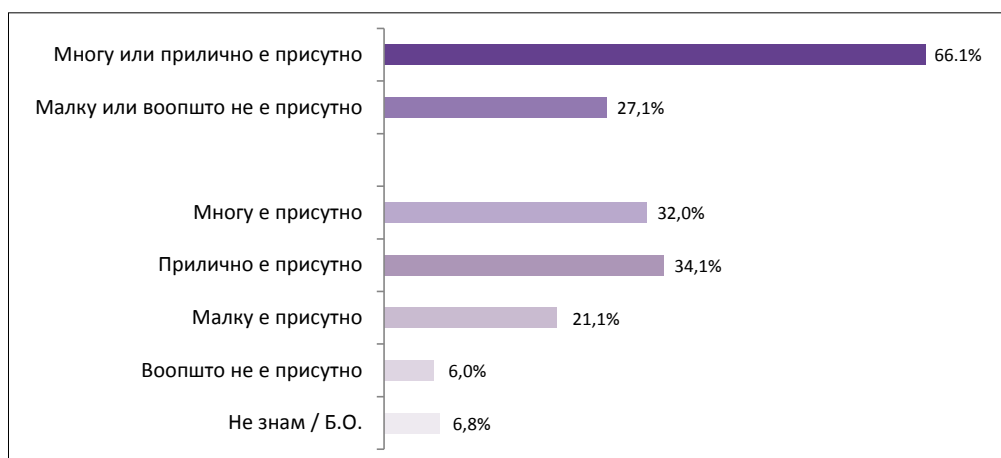
Споредувајќи ги одговорите со социодемографските карактеристики на испитаниците, забележавме дека испитаниците со вишо или високо образование во најнизок процент (9.9%) сметаат дека партиите ги штитат интересите на граѓаните, но и во највисок процент (48.3%) сметаат дека партиите, додека се на власт, го штитат тесно партискиот интерес. Понатаму, 13.5% од етничките Македонци сметаат дека партиите, додека се на власт, ги

штитат интересите на граѓаните, додека пак со истото тврдење се согласуваат само 4.5% од етничките Албанци и 4.4% од припадниците на другите етникуми во државата. Исто така, дури 57.6% од етничките Албанци сметаат дека партиите, додека се на власт, го штитат тесно партискиот интерес, со што се согласуваат и 42.6% од припадниците на другите етнички заедници, како и 38.4% од етничките Македонци.

3.1. ТРАНСПАРЕНТНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ И КУПУВАЊЕТО ВЛИЈАНИЕ

Регулативите кои се однесуваат на финансирањето на политичките партии се различни во секоја земја. Но, во речиси сите демократии може да се забележи тренд на зголемување на трошоците кои се неопходни за нивното функционирање. Постојат повеќе причини за ваквиот тренд. Најнапред, денес повеќе од било кога успехот на политичките партии зависи од рекламирањето кое не само што чини многу, туку е и најефикасен начин електоратот да биде запознаен со целите и програмата на политичката партија. Доколку во минатото функционирањето на политичките партии зависеше од волонтерската работа на нејзините членови, денес тие сè повеќе зависат од ангажманот на професионални маркетинг агенции и политички консултанти кои во замена за своите услуги добиваат надомест од политичките партии. Дури и во периодот помеѓу изборните циклуси станува неизбежно за политичките партии да трошат финансиски средства со цел да го задржат своето присуство во медиумите. Токму затоа политичките партии ги користат сите расположливи средства за да го одржат својата позиција меѓутоа, понекогаш, кога легалните средства ќе се исцрпат, политичките партии посегаат и по нелегални (коруптивни) методи. Од тие причини, во последните години, најголемите коруптивни скандали во земјите од Европа не се врзуваат за личната злоупотреба на јавните овластувања туку се поврзани со нелегалното и нетранспарентно финансирање на политичките партии.²⁷

Со цел да ја утврдиме перцепцијата на граѓаните во нашата земја околу транспарентноста на финансирањето на политичките партии, на испитаниците им беше поставено следното прашање: „ Дали сметате дека е присутно нелегалното финансирање на политичките партии?“ Добиени се следните податоци за перцепцијата:



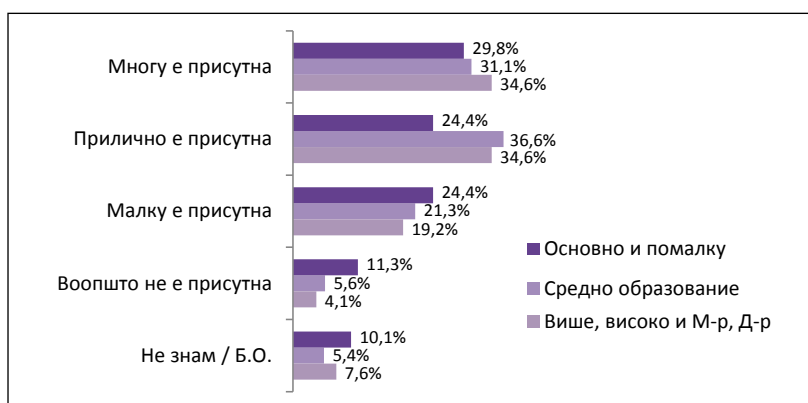
Графикон 7: Дали сметате дека е присутно нелегалното финансирање на политичките партии?

Како што можеме да видиме дури 2/3 од испитаниците сметаат дека нелегалното финансирање кај политичките партии е многу или прилично присутно, за разлика од 27.1% кои

27 P. Heywood, Political Corruption: Problems and Perspectives. Political Studies, 45. p: 417–435

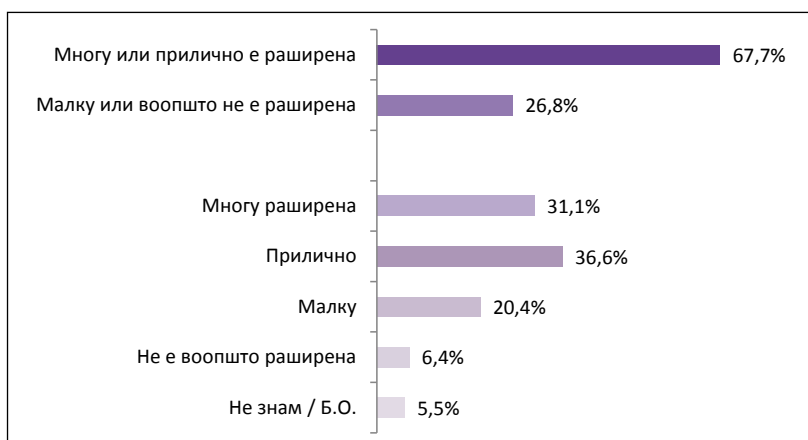
одговориле дека е малку или воопшто не е присутно. Кога ќе се споредат одговорите од двата екстрема, ќе забележиме дека дури 32.0% од испитаниците сметаат дека нелегалното финансирање кај партиите е многу присутно, за разлика од 6.0% кои сметаат дека тоа воопшто не е присутно. Сепак, овие податоци без проверка на информираноста на граѓаните за законските извори и начини на финансирање на политичките партии може да создадат необјективен и негативен впечаток за законското финансирање на политичките партии.

Исто така, мажите во повисок процент (37.2%) сметаат дека нелегалното финансирање кај партиите е многу присутно, за разлика од жените кај кои овој процент изнесува 27.4%. Понатаму, за разлика од оние со понизок степен на образование, испитаниците со навршено минимум вишо или високо образование во повисок процент (34.6%) изјавиле дека нелегалното финансирање кај партиите е многу присутно. Етничките Албанци во повисок процент (38.3%) сметаат дека нелегалното финансирање кај политичките партии е многу присутно, за разлика од етничките Македонци (29.3%) и припадниците на другите етнички заедници (36.8%).



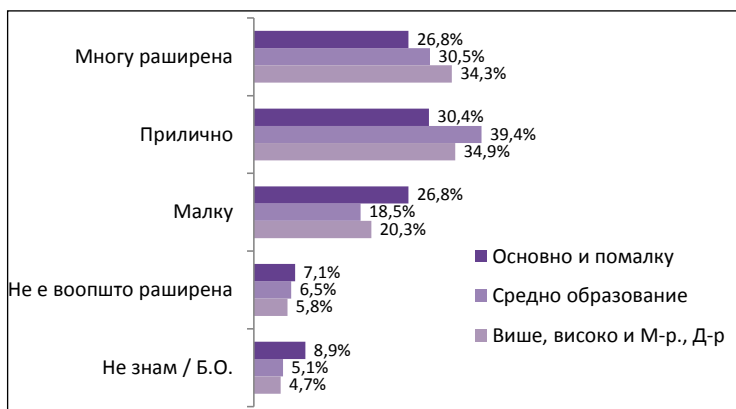
Графикон 8: Дали сметате дека е присутно нелегалното финансирање на политичките партии?/според образование на испитаниците

Понатаму, анализирана е и перцепцијата на испитаниците за финансирањето на политичките партии со цел да се добие противуслуга од нив и се добиени следните резултати:



Графикон 9: Колку е раширена практиката партиите да се финансираат за да се добие противуслуга од нив:

Според одговорите, над 2/3 од испитаниците сметаат дека практиката партиите да се финансираат за да се добие противуслуга од нив е многу или прилично раширена, додека пак 26.8% сметаат дека таквата практика е малку или воопшто не е раширена.



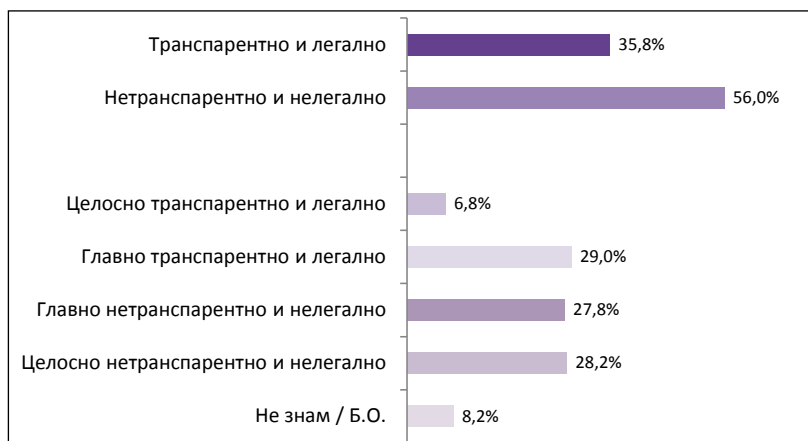
Графикон 10: Колку е раширена практиката партиите да се финансираат за да се добие противуслуга од нив/ според образованието на испитаниците

Имајќи ги предвид социодемографските карактеристики, степенот на перцепцијата за оваа појава е многу раширена и расте право пропорционално со возраста на испитаниците. Па така, 25.9% од испитаниците на возраст од 18 – 29 години одговориле дека практиката да се финансираат партиите за да се добие противуслуга од нив е многу раширена, 33.0% од испитаниците на возраст од 50 – 64 години го мислат истото, а кај испитаниците над 65 години овој процент изнесува дури 35.5%.

Понатаму, перцепцијата дека оваа појава е многу раширена во највисок процент ја делат оние кои имаат најмалку вишо или високо образование (34.3%), со што се согласуваат и 30.5% од лицата со завршено средно образование, односно 26.8% од оние со основно образование.

3.2. КОРУПЦИЈА КАЈ ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ ВО ВРЕМЕ НА ИЗБОРИ, ФИНАНСИРАЊЕ НА ИЗБОРНИТЕ КАМПАЊИ И КУПУВАЊЕТО ГЛАСОВИ

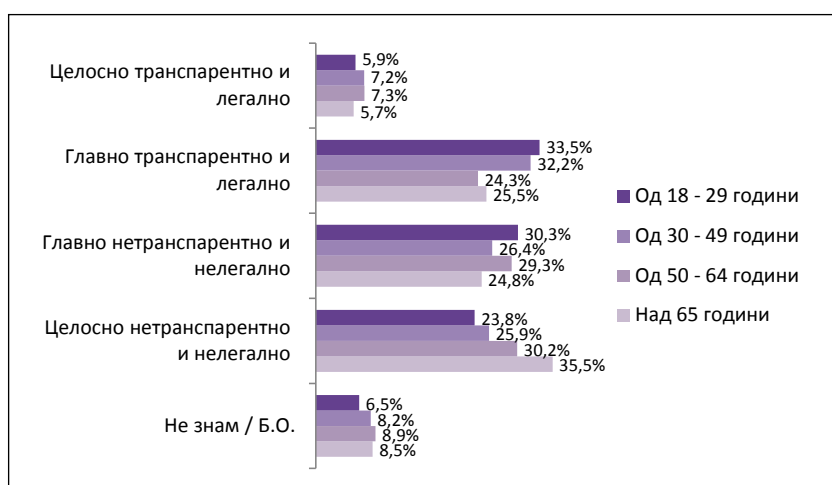
За да се добие увид за степенот и формите на корупција со кои се служат политичките партии, неопходно е да се истражи и перцепцијата на граѓаните за однесувањето на политичките партии за време на изборите. Од испитаниците е побарано да одговорат дали и во кој степен сметаат дека финансирањето на партиите за изборните кампањи е легално и транспарентно.



Графикон 11: Дали би рекле дека финансирањето на партиите за изборните кампањи е:

Резултатите покажуваат дека 56.0% од испитаниците сметаат дека финансирањето на политичките партии за изборните кампањи е нетранспарентно и нелегално, за разлика од 35.8% кои сметаат дека тоа е транспарентно и легално. Сепак, мора повторно да се апострофира разликата во одговорите на двата екстрема. Имено, само 6.8% од испитаниците сметаат дека финансирањето на изборните кампањи на партиите е целосно транспарентно и легално, додека пак 28.2% сметаат дека финансирањето е целосно нетранспарентно и нелегално.

Според социодемографските карактеристики на испитаниците, мажите во повисок процент (33.1%) сметаат дека изборните кампањи се финансираат целосно нелегално и нетранспарентно, за разлика од 23.9% од жените кои го делат истото мислење. Понатаму, перцепцијата за степенот на нелегално и нетранспарентно финансирање на партиите за време на изборните кампањи се зголемува со староста на испитаниците, па така, ако 23.8% од испитаниците на возраст од 18 – 29 години сметаат дека финансирањето е целосно нетранспарентно и нелегално, дури 35.5% од оние на возраст над 65 години го делат истиот став.



Графикон 12: Дали би рекле дека финансирањето на партиите за изборните кампањи е:/според возраст на испитаниците

Понатаму, дури 37.1% од етничките Албанци сметаат дека финансирањето на партиите за изборните кампањи е целосно нетранспарентно и нелегално, за разлика од 34.0% од припадниците на останатите етнички заедници и 23.1% од етничките Македонци кои одговориле на ист начин.

Корупцијата кај политичките партии за време на изборите не се однесува единствено на начинот на кој тие се финансираат во предизборната кампања. Политичките партии неретко се обидуваат и да го поткупат гласачкото тело во предизборниот период со цел за возврат да го добијат нивниот глас и со тоа да ја зголемат шансата за успех на изборите. Формите на поткуп со кои се служат политичките партии се најразлични и можат да варираат од еднократна материјална награда до ветување за вработување или друг вид на услуга.

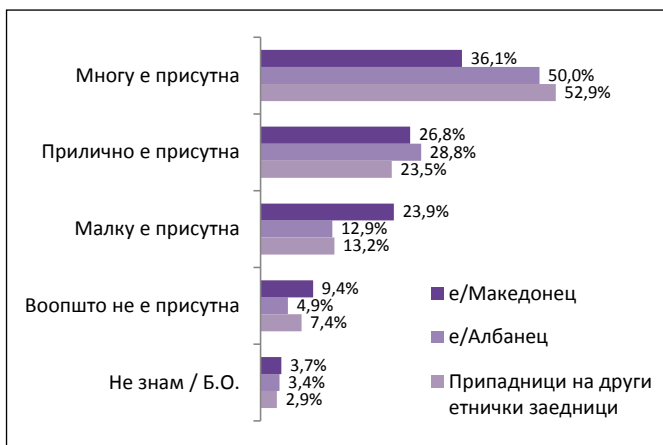
Со цел да се добијат информации дали политичките партии во нашата држава користат некои од овие коруптивни методи, на испитаниците во ова истражување им беше поставено следното прашање: „Колку во изборите во земјата е присутна корупцијата (купување) на гласачкото тело?. Добиени се следните резултати:



Графикон 13: Колку во изборите во земјата е присутна корупцијата (купување) на гласачкото тело?

Според добиените резултати, над 2/3 или поточно 67.7% од испитаниците сметаат дека за време на изборите купувањето гласови е многу или прилично присутно, наспроти 28.8% кои сметаат дека купувањето гласови е малку или воопшто не е присутно. Понатаму, дури 40.6% од испитаниците одговориле дека ваквата практика е многу присутна, наспроти само 8.2% од испитаниците кои одговориле дека практиката на купување гласови воопшто не е присутна за време на изборите.

Дека практиката на купување гласови е многу присутна, во највисок процент (49.2%) смета најмладата возрасна популација (18 – 29 години), понатаму оние кои живеат на село (45.2%), како и припадниците на другите етнички заедници но и етничките Албанци, од кои, половината сметаат дека практиката на купување гласови за време на изборите е многу присутна појава.



Графикон 14: Колку во изборите во земјата е присутна корупцијата (купување) на гласачкото тело?/според етничка припадност на испитаниците

Според истражувањата кои ја мерат изложеноста на граѓаните на купување на нивните гласови од страна на политичките партии, може да се забележи дека граѓаните кои живеат во руралните средини, оние кои имаат најниски примања, како и оние со најнизок степен на образование, многу почесто се изложени на купување на нивниот глас од страна на политичките партии или кандидати за време на изборите.²⁸

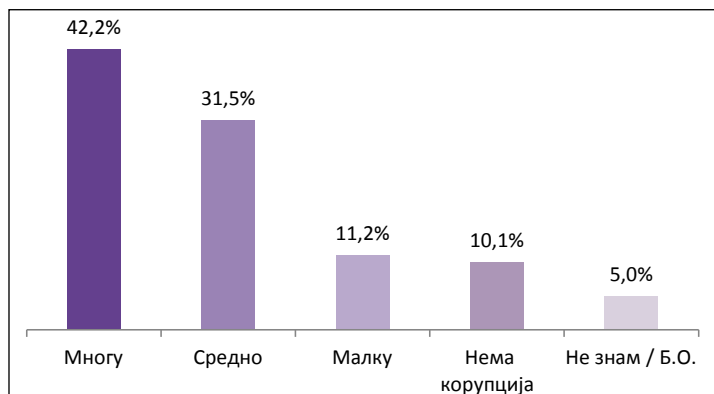
28 UNODC: Корупцијата во земјата: Подмитувањето искусено од населението, 2011.

4. ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА РАСПРОСТРАНЕТОСТ НА КОРУПЦИЈАТА КАЈ ЦЕНТРАЛНАТА И ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ

4.1. ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА РАСПРОСТРАНЕТОСТ НА КОРУПЦИЈАТА КАЈ ВЛАДАТА

Имајќи ја предвид широкораспространетата перцепција за постоењето на корупцијата во органите на власта кај речиси сите земји во светот, во ова истражување е направен обид да се измери перцепцијата кај граѓаните во нашата држава.

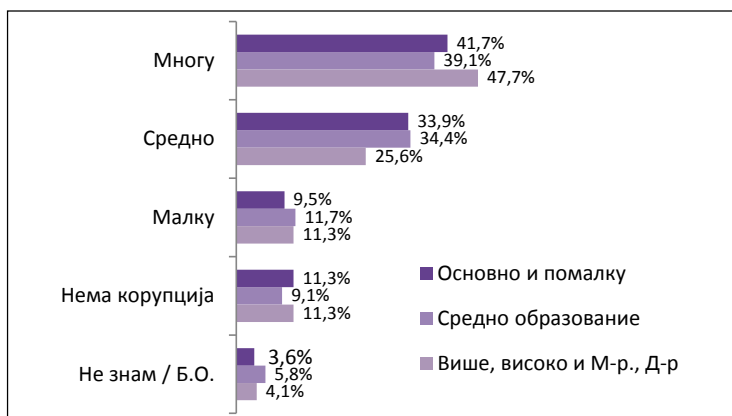
На прашањето „Колку според вас, корупцијата е присутна во Владата?“ е одговорено на следниот начин:



Графикон 15: Колку според вас, корупцијата е присутна со секој од наведените сегменти на системот во земјата: Владата?

Се гледа дека 42.2% од испитаниците сметаат дека корупцијата во Владата е присутна во голема мерка. Исто така, треба да се земе предвид дека и речиси 1/3 од испитаниците сметаат дека во Владата постои корупција во средна мера, додека 10.1% одговориле дека во Владата воопшто нема корупција. Перцепцијата за постоење корупција кај извршната власт е релативно висока и кај останатите земји во регионот. Имено, според истражувањето спроведено од меѓународната организација Gallup, испитаниците во земјите од регионот, речиси без исклучок, сметаат дека корупцијата кај Владата во нивната земја е широкораспространета.²⁹

Врз основа на социодемографските карактеристики се добиени следните резултати:



Графикон 16: Колку според вас, корупцијата е присутна со секој од наведените сегменти на системот во земјата: Владата на земјата?“/Според образование

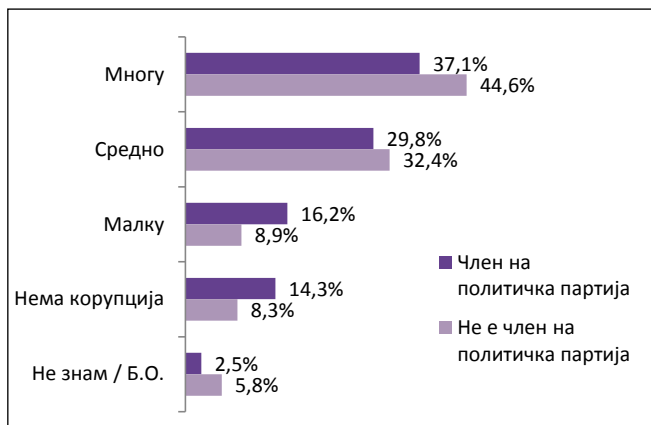
Како што може да се забележи и од самиот графикон, повисок процент на испитаници кои имаат завршено вишо или високо образование (47.7%) сметаат дека во Владата постои многу корупција, наспроти оние со средно (39.1%) и основно образование (41.7%) кои во понизок процент се согласуваат со истото тврдење.

Освен тоа карактеристично е тоа што етничките Албанци во доста висок процент сметаат дека постои корупција во Владата. Имено, дури 60.6% од нив одговориле дека во Владата постои многу корупција, за разлика од 35.7% од етничките Македонци и 42.6% од припадниците на другите етнички заедници кои одговориле на ист начин. Исто така, треба да се истакне и податокот дека над 25% од етничките Македонци сметаат дека има малку или воопшто не постои корупција во Владата, додека пак тој процент кај етничките Албанци е значително помал и изнесува само 8.7%.



Графикон 17: Колку според вас, корупцијата е присутна со секој од наведените сегменти на системот во земјата: Владата во земјата?/според етничка припадност

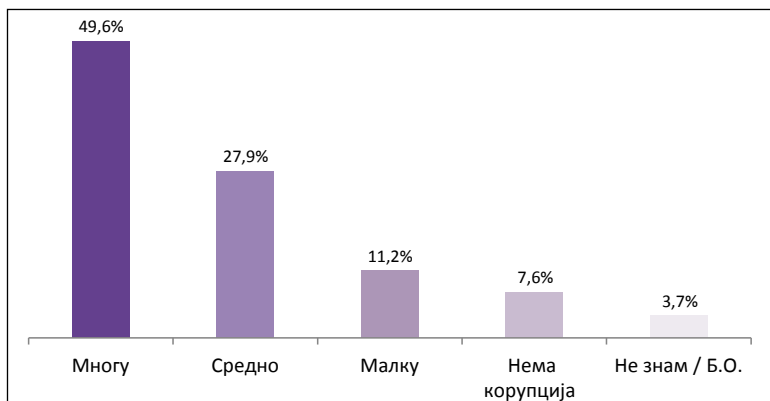
Понатаму, испитаниците кои не се членови на ниту една партија во повисок процент (44.6%) одговориле дека кај Владата има многу корупција, за разлика од оние кои се членови на политичка партија, од кои 37.1% се согласуваат со ова тврдење.



Графикон 18: Колку според вас, корупцијата е присутна со секој од наведените сегменти на системот во земјата: Владата на земјата?/според членство во политичка партија

4.2. ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА РАСПРОСТРАНЕТОСТ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ

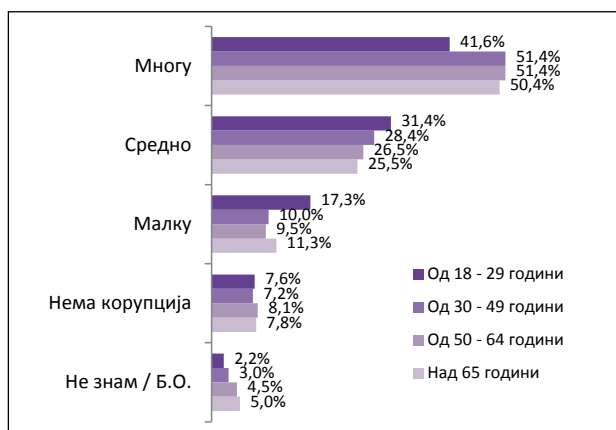
Со цел да се измери перцепцијата на граѓаните за постоењето на корупцијата во локалната власт на испитаниците им беше поставено прашањето: „Колку според вас, корупцијата е присутна кај локалната власт?“. Испитаниците одговорија на следниот начин:



Графикон 19: Колку според вас, корупцијата е присутна со секој од наведените сегменти на системот во земјата: Локалната власт?

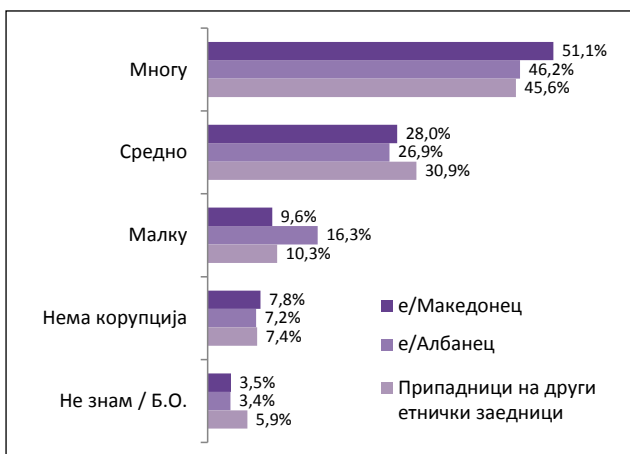
Може да се забележи, речиси половина од испитаниците (49.6%) сметаат дека кај локалната власт постои многу корупција, а само 7.6% сметаат дека воопшто не постои корупција. Ова е загрижувачки податок ако се земе предвид фактот дека, управувајќи со локалните и комунални проблеми во општините, граѓаните на многу подиректен начин ги чувствуваат последиците и резултатите од корупцијата.

Исто така, може да се заклучи дека испитаниците кои имаат завршено најмалку вишо или високо образование во највисок процент (51.7%) сметаат дека кај локалната власт постои многу корупција, но и во најнизок процент (5.5%) сметаат дека воопшто не постои корупција. Испитаниците кои припаѓаат на најмладата возрасна популација (18 – 29 години), за разлика од другите возрасни групи, во нешто понизок процент (41.6%) сметаат дека во локалната власт постои многу корупција.



Графикон 20: Колку според вас, корупцијата е присутна со секој од наведените сегменти на системот во земјата: Локалната власт?/според возраст на испитаниците

Понатаму, испитаниците кои живеат во град во повисок процент (52.7%) сметаат дека кај локалната власт има многу корупција, за разлика од оние кои живеат во село од кои 45% имаат иста перцепција. Етничките Македонци пак, во повисок процент (51.1%) се согласуваат со ова тврдење, за разлика од 46.2% од етничките Албанци и 45.6% од припадниците на другите етнички заедници.



Графикон 21: Колку според вас, корупцијата е присутна со секој од наведените сегменти на системот во земјата: Локалната власт?/според етничка припадност на испитаниците

Анализирајќи ги резултатите според региони, се забележува дека испитаниците од Пелагонискиот регион во највисок процент (58.4%) сметаат дека во локалната власт постои многу корупција, а понатаму следуваат Североисточниот регион (52.9%), Вардарскиот регион (52.5%) и Скопскиот регион (50.7%). Сепак, во сите региони на државата постои релативно висок процент на убеденост дека локалната власт е корумпирана.

Табела 2: Колку според вас, корупцијата е присутна со секој од наведените сегменти на системот во земјата: Локалната власт?/според региони

| | Многу | Средно | Малку | Немакорупција | Незнам / Б.О. |
|---------------|-------|--------|-------|---------------|---------------|
| Североисточен | 52.9% | 30.6% | 4.7% | 8.2% | 3.5% |
| Источен | 44.3% | 27.4% | 17.0% | 9.4% | 1.9% |
| Југоисточен | 41.5% | 36.2% | 8.5% | 8.5% | 5.3% |
| Скопски | 50.7% | 26.2% | 9.9% | 7.9% | 5.3% |
| Полошки | 49.4% | 29.1% | 17.1% | 2.5% | 1.9% |
| Пелагониски | 58.4% | 23.4% | 7.3% | 8.8% | 2.2% |
| Вардарски | 52.5% | 28.8% | 7.5% | 8.8% | 2.5% |
| Југозападен | 43.9% | 27.6% | 15.4% | 8.9% | 4.1% |

5. НАЧИНОТ НА КОЈ НОСИТЕЛИТЕ НА ЈАВНИ ФУНКЦИИ ГИ КОРИСТАТ ЈАВНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА

За да се добие целосна слика за постоењето и распространетоста на корупцијата во политиката истражувањето е спроведено не само на институционално туку и на индивидуално ниво.

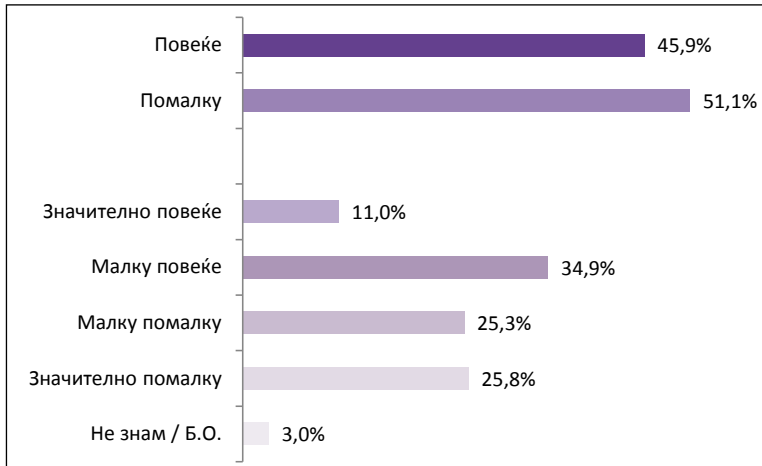
Така на испитаниците им беа поставени прашања кои се однесуваат на начинот на кои луѓето на власт ги извршуваат јавните функции во државата. Конкретно, прашањата се однесуваат на тоа дали луѓето на власт ја искористуваат функцијата за свој личен интерес, земаат поткуп, се однесуваат како недопирливи за законот и надлежните органи, доверената работа ја вршат исклучиво во јавен интерес, реално ја прикажуваат својата имотна состојба и се трудат да бидат позитивен пример во својата работна и приватна средина.

Табела 3: Колку од луѓето на власт го прават следново?

| | Најголем број | Повеќето | Самонекои | Никој | Незнам / Б.О. |
|---|---------------|----------|-----------|-------|---------------|
| Ја искористуваат власта за свој личен интерес | 42.8% | 30.8% | 23.5% | 2.4% | 0.5% |
| Земаат поткуп | 24.0% | 31.4% | 35.0% | 4.4% | 5.2% |
| Се однесуваат како недопирливи за законот и надлежните органи | 26.9% | 31.8% | 34.7% | 3.8% | 2.8% |
| Доверената работа ја вршат исклучиво во јавен интерес | 13.1% | 30.3% | 44.1% | 9.4% | 3.1% |
| Реално ја прикажуваат својата имотна состојба | 4.5% | 11.1% | 39.0% | 43.1% | 2.3% |
| Се трудат да бидат позитивен пример во својата работна и приватна средина | 16.0% | 29.2% | 39.4% | 13.4% | 1.9% |

Како што може да се види од горната табела, дури 42.8% од испитаниците во ова истражување сметаат дека луѓето на власт ја искористуваат истата за свој личен интерес. Исто така, висок е и процентот (30.8%) на оние кои сметаат дека повеќето од луѓето на власт ги злоупотребуваат јавните овластувања за лични цели. Понатаму, речиси секој четврти испитаник (24.0%) смета дека најголем број од луѓето на власт земаат поткуп, додека пак 31.4% одговориле дека повеќето од луѓето на власт го прават истото. Само 3.8% од испитаниците сметаат дека ниту еден од оние кои извршуваат јавни функции не се однесуваат како недопирливи за законите и надлежните органи, а исто така, загрижувачки низок е и процентот (13.1%) од испитаниците кои сметаат дека луѓето на власт доверената работа ја вршат исклучиво во јавен интерес. Понатаму, низок е и процентот (4.5%) на испитаниците кои сметаат дека оние кои што се на власт реално ја прикажуваат својата имотна состојба, додека пак 16.0% сметаат дека функционерите се трудат да бидат позитивен пример во својата работна и приватна средина.

За да се искорени корупцијата во политиката во една држава, подеднакво е важно луѓето што вршат јавни функции да ги почитуваат и етичките стандарди кои произлегуваат од функцијата што ја вршат. Од тие причини на испитаниците им беше поставено прашањето: „Дали, споредено со претходниот период, денес етичките стандарди се почитуваат од страна на носителите на јавни функции?“. Испитаниците одговорија на следниот начин:



Графикон 22: Дали, споредено со претходниот период, денес кај нас етичките (моралните) стандарди од страна на носителите на јавни функции се почитуваат?

Како што може да се забележи, повисок процент (51.1%) од испитаниците сметаат дека денес етичките стандарди се помалку почитувани од функционерите во споредба со претходниот период, за разлика од оние кои сметаат дека денес, етичките стандарди се почитуваат повеќе (45.9%). Сепак, треба да се имаат предвид одговорите од двата екстреми на поставеното прашање. Имено, секој четврти испитаник (25.8%) смета дека денес етичките стандарди значително помалку се почитуваат за разлика од порано, додека пак само 11.0% сметаат дека денес етичките стандарди значително повеќе се почитуваат од страна на носителите на јавни функции споредено со претходниот период.

6. ПРИДОНЕСОТ НА ОРГАНИТЕ И ИНСТИТУЦИИТЕ ВО СПРЕЧУВАЊЕТО НА КОРУПЦИЈАТА ВО ПОЛИТИКАТА

Низа институции во земјава како и во другите земји имаат надлежност да се борат против корупцијата во политиката. Со цел да се дознае како граѓаните во нашата држава ја рангираат по важност улогата на сите тие субјекти, во ова истражување беше поставено и прашањето кој од наведените органи според нив најмногу може да придонесе за спречување на корупцијата во политиката.



Графикон 23: Кој од следниве органи може најмногу да придонесе за спречување на корупцијата во политичкиот сектор?

Иако надлежностите на посочените институции се различни во борбата против корупцијата, паѓа во очи високиот процент на испитаници кои одговориле дека ниту една институција не може да придонесе за спречување на корупцијата во политиката. Дури 20.5% од испитаниците сметаат дека ниту една институција не може ефикасно да се бори против оваа појава.

7. ДАЛИ ДЕНЕС ИМА ПОВЕЌЕ ИЛИ ПОМАЛКУ КОРУПЦИЈА ВО ПОЛИТИКАТА ВО СПОРЕДБА СО ПЕРИОДОТ ОД ПРЕД 4 ГОДИНИ

Дел од вкупните показатели за борбата против корупцијата во политиката во секоја земја треба да биде и чувството на граѓаните дека има помалку корупција од порано и дека врз основа на тоа институциите и носителите на јавни функции ги извршуваат своите овластувања на легален и транспарентен начин.

Со цел да се открие нивото на ваквата перцепција, на испитаниците во ова истражување им беше поставено и прашањето: „Дали според вас корупцијата во политиката во земјата споредено со периодот од пред 4 години е: значително намалена, малку намалена, иста како и пред 4 години, малку зголемена или значително зголемена?“

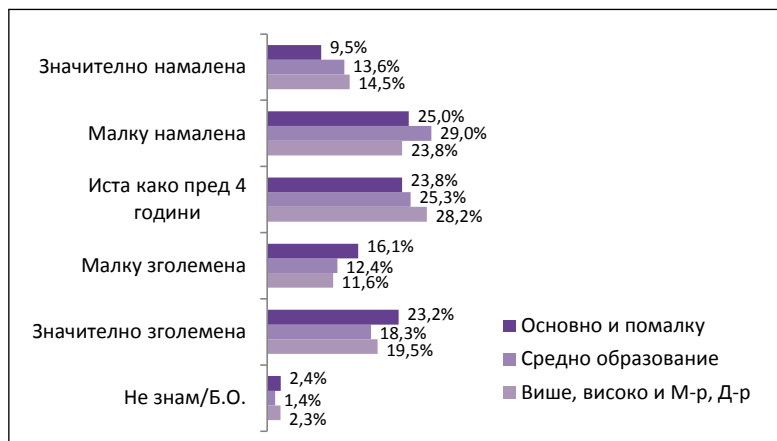


Графикон 24: Дали според вас корупцијата во политиката во земјата споредено со периодот од пред 4 години е: значително намалена, малку намалена, иста како и пред 4 години, малку зголемена или значително зголемена?

Според добиените резултати 40% од испитаниците сметаат дека во споредба со периодот од пред 4 години, денес корупцијата во политиката е намалена, 26.0% сметаат дека таа е на исто ниво, додека пак 32.1% смета дека истата е зголемена. Понатаму, 13.3% од испитаниците сметаат дека корупцијата во политиката е значително намалена, за разлика од 19.4% кои сметаат дека во споредба со периодот од пред 4 години, денес корупцијата е значително зголемена.

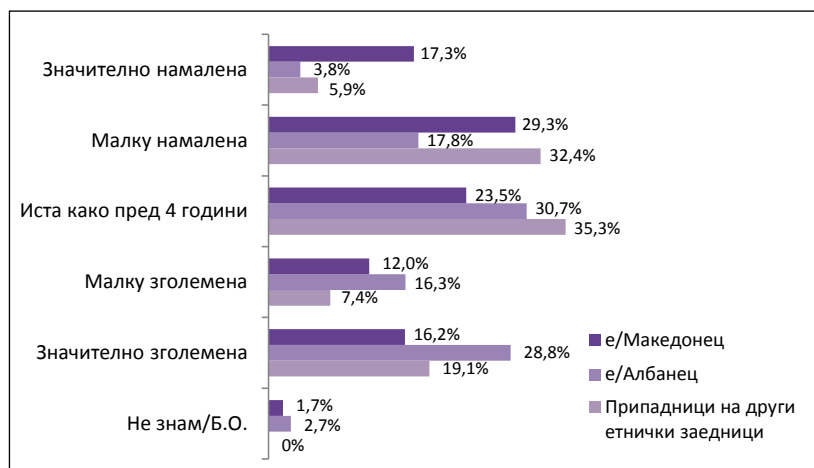
Кога ќе се земат предвид социодемографските карактеристики на испитаниците, можеме да забележиме дека нема позначајна разлика помеѓу перцепцијата на мажите и жените во однос на ова прашање. Што се однесува до возраста на испитаниците, може да се забележи дека највозрасната популација (над 65 години) во највисок процент (14.2%) одговориле дека денес има значително помалку корупција, но исто така, оваа популација во највисок процент (24.1%) одговорила дека денес има значително повеќе корупција во политиката

споредено со периодот од пред 4 години. За одбележување се и разликите во перцепцијата кај испитаниците поделени според степенот на образование. Оние испитаници кои имаат завршено најмногу основно образование или помалку, во најнизок процент (9.5%) сметаат дека нивото на корупција денес е значително намалено, додека пак 23.2% од оваа категорија испитаници смета дека нивото на корупција денес е значително зголемено.



Графикон 25: Дали според вас корупцијата во политиката во земјата споредено со периодот од пред 4 години е:значително намалена, малку намалена, иста како и пред 4 години, малку зголемена или значително зголемена?/според образование на испитаниците

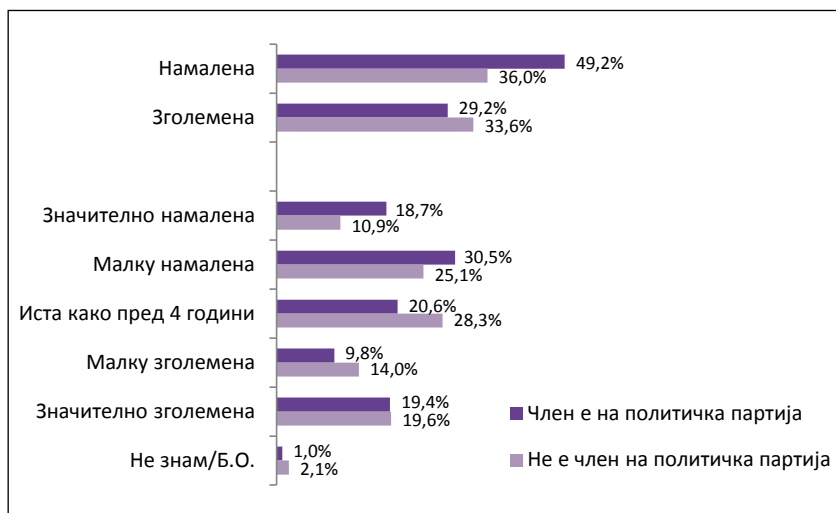
Според етничката припадност на испитаниците можеме да забележиме дека етничките Македонци во највисок процент (46.6%) сметаат дека корупцијата во политиката е намалена во споредба со периодот од пред 4 години, додека пак етничките Албанци во највисок процент (45.1%) сметаат дека нивото на корупција денес е зголемено во споредба со периодот од пред 4 години.



Графикон 26: Дали според вас корупцијата во политиката во земјата споредено со периодот од пред 4 години е:значително намалена, малку намалена, иста како и пред 4 години, малку зголемена или значително зголемена?/според етничка припадност на испитаниците

За одбележување се и резултатите од одговорите на испитаниците врз основа на нивното членување во некоја политичка партија. Имено, речиси секој втор член (49.2%) смета дека нивото на корупција денес е намалено, за разлика од 29.2% од нив кои сметаат дека нивото е зголемено. Од друга страна пак, доколку се анализираат резултатите од одговорите на оние кои не членуваат во политичка партија, може да се забележат прилично балансиран ставови.

Имено, 36.0% од овие испитаници сметаат дека нивото на корупција денес е намалено, 33.6% дека е зголемено, а 28.3% дека нивото на корупција во политиката денес е исто како и пред 4 години.



Графикон 27: Дали според вас корупцијата во политиката во земјата споредено со периодот од пред 4 години е: значително намалена, малку намалена, иста како и пред 4 години, малку зголемена или значително зголемена? според членство во политичка партија на испитаниците

Имајќи ги предвид резултатите до кои дојдовме можеме да заклучиме дека испитаниците во нешто повисок процент сметаат дека нивото на корупција денес е намалено во споредба со периодот пред 4 години. Сепак, треба да се има предвид фактот дека речиси секој трети испитаник смета дека нивото на корупција во политиката денес е зголемено, додека пак секој четврти смета дека нивото на корупција останало исто.

ЗАКЛУЧОЦИ

1. Истражувањето ги потврди констатираните ризици од политичка корупција во земјата во Државната Програма за превенција и репресија на корупцијата и на судирот на интереси 2011-2015 година.
2. Според перцепцијата на граѓаните постои широко распространета корупција во политичките партии и во институциите на централната и на локалната власт.
3. Политичките партии во земјата (како што е тоа случај и во сите земји од регионот но и пошироко во светот) од страна на граѓаните се перципирани како институции во кои е широко распространета корупцијата.
4. Само 10% од граѓаните сметаат дека додека се партиите на власт ги штитат интересите на граѓаните, 24% сметаат дека тие ги штитат интересите, пред сè, на богатите спонзори а 43% дека го штитат само тесно партискиот интерес.
5. Според анкетираниите граѓани постои раширено убедување дека главен мотив за финансирање на партиите е добивањето против услуга од нив.
6. Две третини од анкетираниите сметаат дека нелегалното финансирање на партиите во земјата е широко распространето.
7. Над 56% од граѓаните сметаат дека финансирањето на изборните кампањи во земјата е главно или целосно нетранспарентно и нелегално, а повеќе од две третини или 68% оценуваат дека партиите прилично или многу користат пари за корупција на избирачите.

8. Впечатокот за високото ниво на нелегално финансирање на политичките партии кај испитаниците е директен резултат на фактот што е низок степенот на транспарентност на финансирањето и финансиското работење на политичките партии.
9. Перцепцијата на анкетираниите граѓани за моралот и однесувањето на носителите на власта е неповолна.
10. Секој петти испитаник е убеден дека никој не може да ја спречи политичката корупција во земјата.
11. Мерењето на перцепцијата за ефикасноста во борбата за спречување на политичката корупција покажа дека 40% од анкетираниите веруваат дека денес има помалку политичка корупција отколку пред 4 години. 32% се убедени во спротивното, односно дека има повеќе корупција отколку пред 4 години и 26% сметаат дека нивото на политичката корупција не се променило во изминатите 4 години.
12. Истражувањето потврди дека при оценката за успешноста за справувањето со корупцијата се добиени партиски конотирани одговори. Имено членовите на политичките партии изјавиле дека состојбата е подобрена, додека оние што не се членови на политичка партија одговориле дека состојбата е влошена. Истражувањето во целина покажа дека анкетираниите граѓани од кои 29% се членови на политичките партии немаат добро мислење ниту за партиите ниту за повеќето од лицата кои се носители на јавни функции. Клучниот наод се однесува на нискиот морал, високо ниво на распространетост и неказливост на политичката корупција, и ниската доверба дека постојат ефикасни мерки за нејзино спречување.

БИБЛИОГРАФИЈА И КОРИСТЕНИ ИСТРАЖУВАЊА:

- J. S. Nye, „*Political Corruption: a Cost-Benefit Analysis*“ in A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. LeVine, *Political Corruption: a Handbook* (New Brunswick NJ, Transaction, 1989).
- J. Heidenheimer, *Political Corruption: A Handbook*, Transaction Publishers, 1989.
- Amundsen, *Political Corruption: An Introduction to the Issues*, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 1999.
- P. Heywood, *Political Corruption: Problems and Perspectives*. Political Studies, 45
- http://www.transparency.org/topic/detail/politics_and_government
- Transparency International: Global Corruption Barometer 2013
- Transparency International: *Buying Influence: Money and Elections in the Balkans*, 2013.
- UNODC: Корупцијата во поранешна Југословенска Република Македонија: Подмитувањето искусено од населението, 2011.
- Transparency International: Купување влијание: Парите и политиката во Република Македонија, 2013.
- <http://www.balkan-monitor.eu/index.php/dashboard>
- <http://www.transparency.org/gcb2013>
- [http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=macedonia_\(fyr\)](http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=macedonia_(fyr))
- <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=croatia>
- <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=albania>
- <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=kosovo>
- <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=bulgaria>
- http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=bosnia_and_herzegovina
- <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=serbia>
- http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=united_states

3. ИСТРАЖУВАЊЕ НА ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА КОРУПЦИЈАТА ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

НАРАТИВЕН ИЗВЕШТАЈ

Ноември, 2013

1. ВОВЕД

Децентрализацијата на власта е една од најзначајните придобивки на демократските политички системи. Преку него, процесот на одлучување се доближува поблиску до граѓаните овозможувајќи им поголемо учество при креирањето политики од локално значење. Пренесувањето на одредени надлежности од централната кон локалната власт е суштински квалитет кој го овозможува остварувањето на граѓанскиот суверенитет и на локално ниво.

Но, со зголемувањето на надлежностите на локалната самоуправа истовремено се зголемуваат и можностите од коруптивно однесување кај носителите на јавни функции во нејзините рамки. Појавата на корупција кај локалната самоуправа претставува исклучително сериозен проблем ако се земе предвид фактот дека граѓаните на многу подиректен начин ги чувствуваат последиците и резултатите од нејзината работа.

Токму од тие причини неопходно е да се истражат условите и причините кои доведуваат до појава на корупција во локалната самоуправа бидејќи, единствено на таков начин, станува возможно истата да биде неутрализирана преку имплементација на соодветни политики.

Според Роберт Клитгард, корупцијата наједноставно може да се определи како „збир од монополот на моќта (власта) и дискрецијата при одлучувањето минус одговорноста“³⁰. Најшироко пак, корупцијата може да се дефинира како „однесување на носителите на јавни функции со кое се злоупотребува доделената власт заради стекнување на лична корист“.³¹ Во рамките на локалната самоуправа граѓаните ги избираат органите на локалната власт со цел тие да ги извршуваат доделените функции во насока на остварување на јавниот интерес. Корупцијата се појавува тогаш кога носителите на јавни функции ги користат јавните овластувања за да влијаат врз распределбата на општинските ресурси на начин кој што е спротивен на правните акти со цел да се стекнат со лична корист.³²

За да имаме појасна слика за корупцијата во локалната самоуправа неопходно е истата да ја следиме и низ нејзините форми и видови.

Покрај поткупот, уцената и непотизмот кои се појавуваат на сите нивоа во политиката на едно општество, меѓународната организација Transparency International во својата последна публикација³³ наведува неколку видови на коруптивни дејствија кои се карактеристични за локалната самоуправа. Корупцијата на локално ниво најчесто се појавува како:

- Таен договор меѓу две страни во јавниот и/или приватниот сектор да преземат активности на измама или проневера чија крајна цел е стекнување на незаконска финансиска корист.
- Судир на интереси кој се појавува тогаш кога поединецот кој има јавна функција се соочува со конфликт помеѓу неговите надлежности и обврски од една, и неговите лични интереси од друга страна.
- Измама, која претставува акт на намерно доведување некого во заблуда со цел оној кој ја врши измамата да се стекне со финансиска, политичка или друг вид на корист.
- Подарување материјални добрана лицата со јавни овластувања со цел да се влијае на исходот при доделувањето на јавни ресурси или склучување на договори за јавни набавки во полза на оние кои даваат подароци.

30 http://www.icgg.org/downloads/contribution02_klitgaard.pdf

31 Transparency International: Corruption Perception Index 2011 http://www.transparency.org/cpi2011/in_detail

32 Corruption in UK Local Government: The Mounting Risks. Transparency International UK, October 2013. p:12

33 Ibid. p: 16 - 18

- Злоупотреба на позицијата, или актот со кој оној кој има јавна функција ги користи информациите до кои доаѓа благодарение на неговата позиција за да стекне лична корист или привилегија.
- Нелегално лобирање, односно влијание кое се одвива на нетранспарентен начин, а кое го вршат компаниите, организациите и поединците врз носителите на јавни овластувања со цел да се донесат политики во нивна корист, во што е вклучено и остварувањето нелегална материјална корист.

Појавата на корупција во рамките на локалната самоуправа е глобален проблем. Со неа се соочуваат и земји со богата демократска традиција и развиен институционален механизам за откривање на злоупотребите кои ги прават носителите на јавни функции. Сепак, корупцијата во локалната самоуправа најчесто се појавува во услови каде носителите на јавни функции имаат поголема можност да одржуваат дискреција во процесот на одлучување, или пак да бидат единствената инстанца во чија надлежност е донесувањето на некоја одлука. Недоволно развиениот механизам на спречување на коруптивното однесување придонесува функционерите да бидат охрабрени дека нивното незаконско однесување ќе помине незабележано и неказнето.³⁴ Во услови кога одговорноста е отсутна, носителите на јавни функции имаат можност да ја злоупотребуваат власта во своја приватна корист. Токму од тие причини неопходна е квалитетна законска регулатива и функционални институции кои ќе ја спроведуваат истата, бидејќи единствено на таков начин станува возможно функционерите да ги извршуваат надлежностите на одговорен и транспарентен начин.

ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Основните цели на ова истражување засновано врз перцепцијата на граѓаните е да се прибегнат информации и податоци во однос на следните прашања:

- Нивото и формите на корупција кај органите на локалната самоуправа врз основа на перцепцијата на граѓаните за нејзиното постоење и распространетост;
- Степенот на информираност на граѓаните за работата на локалната самоуправа како и степенот на задоволство од начинот на нејзиното функционирање;
- Директната изложеност на граѓаните на коруптивни активности кај органите на локалната самоуправа и носителите на јавни овластувања на локално ниво;
- Подготвеноста на граѓаните да пријават корупција кај надлежните органи и задоволството од нивната ефикасност;
- Нивото на корупција во локалната самоуправа денес во споредба со периодот од пред 2 години.

Ова истражување меѓудругото беше конципирано и врз основа на информации и податоци од слични истражувања од страна на меѓународната организација Transparency International, како и врз основа на локални истражувања кои како предмет на својата анализа ја имаат локалната самоуправа и нејзиното функционирање.

МЕТОДОЛОГИЈА

Испитувањето на јавното мислење за корупцијата во локалната самоуправа се спроведе со методот телефонска анкета на репрезентативен примерок од 1080 граѓани од полнолетното население на државата. Анкетата беше спроведена во периодот од 28 Октомври – 01 Ноември 2013 година.

Дизајнирањето на репрезентативен примерок кој ги отсликува ставовите на граѓаните помина низ неколку систематски процедури. Репрезентативноста на примерокот се обезбеди со почитување на одредени постапки при неговата формулација кои произлегуваат од правилата за случаен избор. Процедурата за избор на примерок се базираше на принципот за дизајн на регионален и национален примерок кој го дефинираше регионот во согласност со неговата дефиниција од Државниот завод за Статистика (NUTS3 the EU16). Имено, според геодемографската структура на населението, државата беше поделена во осум региони: Скопски, Полошки, Пелагониски, Вардарски, Североисточен, Југоисточен, Југозападен и Источен. Понатаму, во примерокот пропорционално беа вклучени испитаници од сите 81 општини, вклучувајќи го градското и селското население. Бројот на испитаници беше пропорционално распределен според вкупното население во секој регион, користејќи ги официјалните податоци од пописот на населението во 2002 година. Статистичката грешка за овој вид истражувања изнесува +/- 3%.

Табела1: Демографска структура на примерокот

| Демографска структура на примерокот | | % |
|-------------------------------------|---------------|------|
| Регион | Пелагониски | 12.7 |
| | Вардарски | 7.5 |
| | Североисточен | 8.2 |
| | Југозападен | 11.4 |
| | Скопски | 27.9 |
| | Југоисточен | 8.7 |
| | Полошки | 14.3 |
| | Источен | 9.3 |
| | | 100 |
| Место на живеење | Скопје | 21.2 |
| | Поголем град | 23.1 |
| | Помал град | 15.7 |
| | Село | 40.0 |
| | | 100 |
| Етничка припадност | Македонци | 68.1 |
| | Албанци | 24.5 |
| | Друга | 7.4 |
| | | 100 |
| Пол | Женски | 52.7 |
| | Машки | 47.3 |
| | | 100 |

| | | |
|-------------|-------------------------|------|
| Возраст | 18 - 29 | 11.3 |
| | 30 -49 | 36.5 |
| | 50 -64 | 32.0 |
| | Над 65 | 20.2 |
| | | 100 |
| Образование | Основно и помалку | 19.9 |
| | Средно | 47.9 |
| | Више, високо и М-р, Д-р | 32.2 |
| | | 100 |

2. КОРУПЦИЈА ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Во Државната програма за спречување и репресија на корупцијата на ДКСК за периодот од 2011-2015 година³⁵, нагласено е дека: „Локалната самоуправа како сегмент во политичкиот систем на земјава според своите надлежности и овластувања има истурена улога во остварувањето и задоволувањето на законските слободи и права на граѓаните. Воведувањето на децентрализацијата и пренесувањето на значајни надлежности од централното на локално ниво и фазата во која се наоѓа овој процес, што подразбира децентрализација и во фискалната сфера како и во располагањето со имотот во сопственост на државата, го прават секторот Локална самоуправа ранлив на коруптивно однесување“.

Во оваа програма е исто така констатирано дека „во детектирањето на формите на корупција и судир на интереси во локалната самоуправа се согледани совпаѓања во генераторите за корупција на централно и на локално ниво“. Како главни генератори за појава на корупција и судир на интереси во работата на јавната администрација во локалната самоуправа, во државната програма се наведуваат:

- недоволно регулирани постапки (процедури) за работа на јавната администрација во локалната самоуправа кои оставаат простор за арбитрерно одлучување
- недостаток на гаранции за стриктно спроведување на процедурите за работа
- недостаток на делегирање на надлежности (постоење на централизирано одлучување)
- недостаток на проценка на ризикот од појава на корупција во јавната администрација на локално ниво и отсуство на изготвување на планови за интегритет и за спречување на корупцијата
- недостаток на јавност во работата на јавната администрација,и
- недостаток на контрола врз работата на јавната администрација

Врз основа на утврдените ризици и генератори на коруптивно однесување во локалната самоуправа, во државната програма на ДКСК за периодот од 2011-2015 година се предвидени низа активности и мерки за смалување на ризиците од корупција и за спречување на корупцијата во единиците на локалната самоуправа. Во овој период, според програмата на ДКСК за спречување на корупцијата на локално ниво, следните активности се од особена важност:

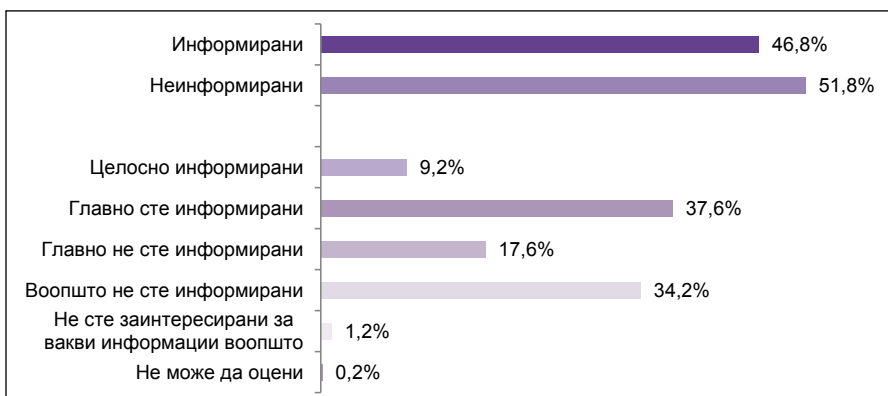
35 <http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/drzavna%20programa/dprograma%2026.12.11.pdf>

1. Во единиците на локалната самоуправа да се инсистира на доследно спроведување на Законот за просторно и урбанистичко планирање во врска со обновувањето на деталните урбанистички планови во општините во законски утврдените рокови и во транспарентна и партиципативна постапка.
2. За да се спречи злоупотребата на финансиите и имотот на општината, се инсистира на почитување на обврската планот за инвестиции и развој на општината да биде донесен низ транспарентна постапка и истиот да содржи динамика и приоритети во неговата реализација.
3. Се бара буџетот на општината да се прилагоди на нејзиниот годишен, среднорочен или долгорочен план за развој и инвестиции, а следењето на степенот и начинот на реализација на буџетот да тече непрекинато преку воспоставен финансиско - компјутерски систем за оваа операција.
4. Се инсистира на транспарентно и партиципативно учество при донесувањето на плановите за јавни набавки и јавните инвестиции во општината
5. Се инсистира на ефикасно спроведување на ново пренесените фискални надлежности на општините во рамките на процесот на фискална децентрализација првенствено преку обуки за сите вработени и преку систем за следење и надзор од Министерството за финансии.
6. Се нагласува обврската од основање и екипирање на единици за внатрешна ревизија во секоја општина, а со измена на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола да се воведат лиценци за работа за внатрешните ревизори.
7. Се бара од единиците на локалната самоуправа да изработат стратегија за управување со ризици и да се направи регистар на ризиците од корупција кај општините и градот Скопје, со што би се овозможило воспоставување на основните услови за изградба и јакнење на индивидуалниот и институционалниот интегритет на единиците на локалната власт.

Поаѓајќи од основната идеја на проектот, за користење на истражувањето во функција на оценка на состојбите и напредокот при реализацијата на Државната програма овој пат во локалната самоуправа, на граѓаните им беа поставени низа прашања во врска со нивната перцепција за корупцијата во единиците на локалната самоуправа, колку лично биле изложени на корупција и како ги оценуваат резултатите на планот на спречувањето на корупцијата во локалната самоуправа.

2.1.ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Бидејќи транспарентноста во работењето на локалната самоуправа е еден од најважните предуслови за спречување на корупцијата, на учесниците во ова истражување најнапред им беше поставено прашањето: „Дали би рекле дека за работата на општината сте: целосно информирани, главно информирани, главно не сте информирани, воопшто не сте информирани или воопшто не сте заинтересирани за вакви информации?“



Графикон 1: Дали би рекле дека за работата на општината сте: целосно информирани, главно информирани, главно не сте информирани, воопшто не сте информирани или воопшто не сте заинтересирани за вакви информации?

Како што може да се види од добиените одговори, прилично висок процент од граѓаните во земјата се сметаат себе си за информирани за работата на органите на локалната самоуправа во нивната општина. Анализата на добиените одговори на ова прашање упатува на сознанието дека информираноста на граѓаните за работата на органите на локалната самоуправа значително се зголемува со степенот на нивното образование.

Така на пример меѓу граѓаните со више и високо образование 61,2% изјавиле дека се информирани за работата на општината. Меѓу граѓаните со средно образование 43,4% се информирани, а меѓу граѓаните со завршено до основно образование, за работата на општината информирани се 31,6%. Фактот што речиси две третини од граѓаните со високо образование се сметаат себе си за целосно или главно информирани за работата на органите на локалната самоуправа во својата општина упатува на релативно висока транспарентност во работењето на избраните органи на локалната самоуправа и на локалната јавна администрација. Дополнително, фактот што само 1,2% од анкетираниите рекле дека не се заинтересирани за работата на локалната самоуправа упатува на заклучок дека инволвираноста на граѓаните во работата на локалната самоуправа но и свеста за важноста да се биде во тек со нејзината работа е доста висока.

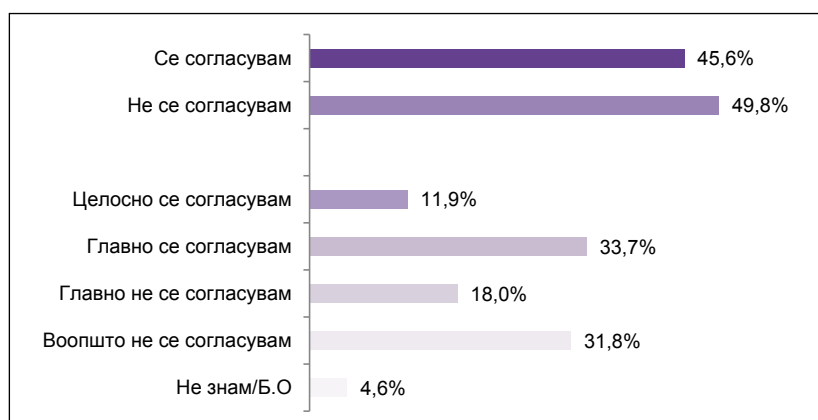
Меѓу граѓаните што живеат во општините со помал број на жители во земјава, според резултатите од ова истражување, поголем е бројот на оние што се сметаат себе си за информирани во однос на работата на локалната самоуправа во однос на граѓаните што живеат во поголемите градови и во Скопје. Меѓу граѓаните што живеат во помалите општини 55% изјавиле дека се сметаат за информирани за работата на општината. Понатаму, меѓу граѓаните што живеат во поголемите градови процентот на информираниите изнесува 53%, додека пак меѓу граѓаните на Скопје 51%. Но, меѓу жителите на село кои се пооддалечени од општинските центри процентот на оние кои се сметаат за информирани за работата на локалната самоуправа изнесува 37%. Можностите на граѓаните во помалите општини за поинтензивна комуникација со вработените во локалната самоуправа и за дознавање на информациите преку интерперсоналната комуникација, а не само преку медиумите, веројатно е една од причините за зголемената транспарентност во работата на таквите општини, а воедно и поголема препрека за појава на коруптивни дејствија кои би и' останале непознати на локалната јавност.



Графикон 2: Дали би рекле дека за работата на општината сте: целосно информирани, главно информирани, главно не сте информирани, воопшто не сте информирани или воопшто не сте заинтересирани за вакви информации?/ според образование на испитаниците

Поаѓајќи од претпоставката дека степенот на комуникација со општинските органи, довербата во нив како и останатите прашања во однос на корупција се тесно поврзани со големината и развиеноста на самата општина, општините ги поделивме во три групи или: мали општини (до 10.000 жители), средни општини (од 10 до 30.000 жители) и големи општини (над 30.000 жители). Ваквата вкрстена анализа ни даде доста интересни резултати кои ќе ги презентираме како составен дел од анализата.

Врз основа на информациите што им стојат на располагање на граѓаните, тие ги формираат своите мислења и оценки за работата на локалната самоуправа, па и за можниот степен на раширеноста на корупцијата во нивната општина. Поаѓајќи од тоа дека една од најважните цели на борбата против корупцијата е да се обезбеди такво однесување на органите на локалната самоуправа и на локалната јавна администрација со кое ќе се спречат евентуалните злоупотреби на средствата од општинскиот буџет, на учесниците во ова истражување им беше поставено и прашањето: „Колку се согласувате со тврдењето дека средствата од буџетот на вашата општина се користат за потребите на граѓаните“?



Графикон 3: Колку се согласувате со тврдењето дека средствата од буџетот на вашата општина се користат за потребите на граѓаните?

Од одговорот на испитаниците на ова прашање, може да се забележи дека прилично е висок процентот на оние кои сметаат дека средствата од буџетот во нивната општина не се користат за потребите на граѓаните. Ваквата перцепција упатува на широко распространето сомневање кај граѓаните за постоењето на злоупотреби при трошењето на општинските буџетски средства, но и за можна појава на корупција меѓу функционерите на локалната самоуправа и нејзината јавна администрација.

Анализата на добиените одговори од испитаниците упатува на сознанието дека меѓу граѓаните кои себеси се сметаат за подобро информирани за работата на локалната самоуправа во својата општина, поголем е бројот на оние кои се согласуваат со тврдењето дека средствата од буџетот на нивната општина се користат за потребите на граѓаните. Така на пример, меѓу испитаниците со више и високо образование само 39.4% сметаат дека буџетот на нивната општина не се користи за потребите на граѓаните. Понатаму, меѓу испитаниците со средно образование процентот на оние кои се сомневаат во исправноста на користењето на буџетските средства изнесува 52.4%, додека пак меѓу испитаниците со завршено до основно образование бројот на оние кои сметаат дека буџетот на општината не се користи за потребите на граѓаните изнесува цели 60.0%. Исто така, релативно високи 8.4% од нив одговориле дека не знаат како се користат буџетските средства.

Ако се анализираат одговорите на ова прашање според нивото на информираност на граѓаните за работата на органите на локалната самоуправа, станува јасно дека повисоката информираност на граѓаните резултира со поголема доверба и помало сомневање за постоење на корупција при трошењето на буџетските средства на општината.

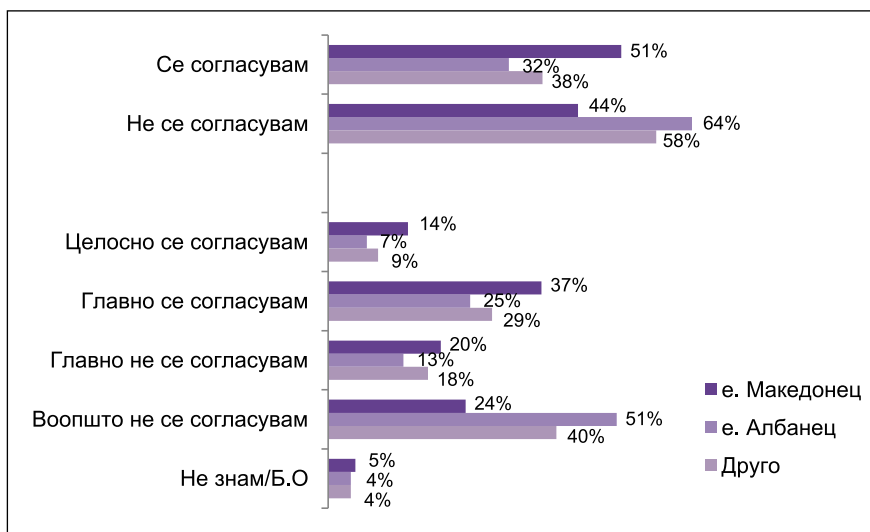
Табела 2: Процент на граѓани кои се согласуваат со тврдењето дека буџетот во нивната општина се троши според потребите на граѓаните / според нивото на нивната информираност за состојбата во општината:

| | Целосно сте информирани | Главно сте информирани | Главно не сте информирани | Воопшто не сте информирани |
|--------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------------|----------------------------|
| Целосно се согласувам | 37.4% | 16.5% | 4.7% | 3.5% |
| Главно се согласувам | 30.3% | 48.8% | 35.3% | 17.6% |
| Се согласуваат | 67.7% | 65.3% | 40.0% | 21.1% |
| Не се согласуваат | 30.3% | 31.8% | 53.7% | 73.3% |
| Главно не се согласувам | 13.1% | 16.0% | 25.8% | 17.6% |
| Воопшто не се согласувам | 17.2% | 15.8% | 27.9% | 55.6% |
| Не знам/Б.О | 2.0% | 2.9% | 6.3% | 5.6% |

Овие одговори на граѓаните можат да се толкуваат на два начина. Првиот е дека кога граѓаните се подобро информирани или сметаат дека имаат доволно информации за работата на локалната самоуправа, тие реално помалку веруваат на обвинувања за злоупотреби на буџетските средства од страна на локалната власт. Неинформираноста на граѓаните од било кои причини остава поголем простор за сомневањата во корупција. Вториот начин на толкување на овие одговори би бил дека - перцепцијата за можна злоупотреба на буџетските средства на општината кај населението со пониско образовно ниво произлегува оттаму што поголем дел од тоа население живее во селските или приградските населби, па неговата оценка за тоа дека буџетот не се користи за потребите на граѓаните може да биде резултат не толку на сомневањата во коруптивни злоупотреби на тие средства - колку во чувството дека буџетите се користат за разубавување на градските центри а не и за решавање на проблемите во селата и населбите во кои тие живеат. Дополнително, пониските

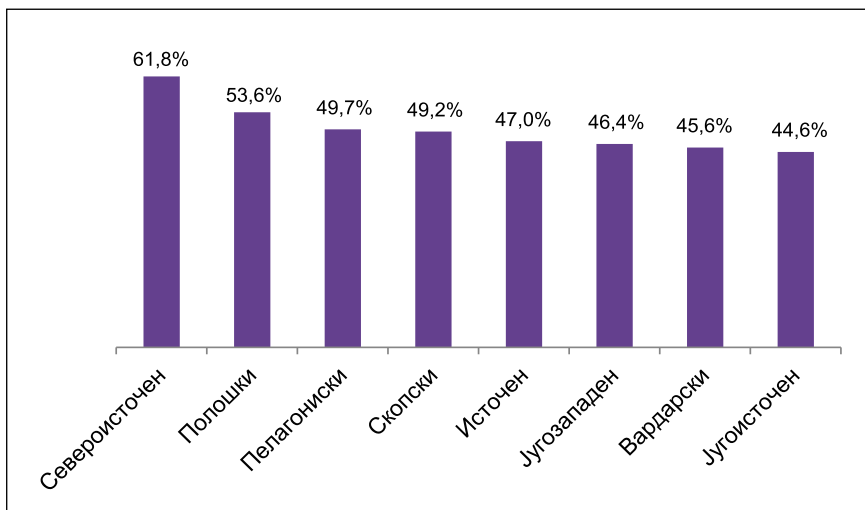
социјални слоеви заради лошата социјална положба се често многу покритични кон властите отколку граѓаните кои се во подобра материјална состојба.

Од анализата на одговорите на ова прашање според етничката припадност, произлегува дека граѓаните со албанска етничка припадност во многу поголем број од граѓаните со македонска етничка припадност сметаат дека буџетите во општините кај што живеат тие не се користат за потребите на граѓаните. Таков одговор од нив дале 64%, или две третини од анкетираниите, додека пак од граѓаните со македонско етничко потекло таков одговор дале 44%.



Графикон 4: Колку се согласувате со тврдењето дека средствата од буџетот на вашата општина се користат за потребите на граѓаните? / според етничка припадност на испитаниците

Анализата на одговорите добиени на ова прашање според регионалната разместеност на населението, покажува дека во Североисточниот и во Полошкиот регион на државата постои прилично распространето уверување на граѓаните дека средствата од буџетот не се користат за потребите на граѓаните, додека пак значително поповолни оценки за користењето на буџетските средства постојат во Југоисточниот и Вардарскиот регион.



Графикон 5: Процент на граѓани кои не се согласуваат со тврдењето дека буџетските средства на општината се користат за потребите на граѓаните / според региони

Во однос на големината на општината, може да се забележи дека малите општини имаат нешто попозитивни одговори, односно во поголем процент сметаат дека буџетските средства се трошат во корист на граѓаните во споредба со средните и големите општини.

3. ПОСТАПКИ НА ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ ВО КОИ ГРАЃАНИТЕ ПРЕПОЗНАВААТ ПРИСУСТВО НА КОРУПЦИЈА

Со процесот на зголемувањето на овластувањата на локалната самоуправа и особено со фискалната децентрализација, единиците на локалната самоуправа во државата се стекнаа со значително поголеми права и надлежности во области кои се од витално значење за граѓаните во општината.

Освен што се зголемени можностите за вработувања во јавната администрација, јавните претпријатија кои ги основаат општините, градинките, основните и средните училишта како и други институции на локално ниво, општините се стекнаа и со прилично големи буџети кои се користат за јавни набавки, подобрување на инфраструктурата на општината, но и за изградба на објекти. Понатаму, општините се стекнаа со надлежности при донесувањето и менувањето на деталните урбанистички планови, располагањето со градежното земјиште, утврдувањето данок на имот, како и обезбедувањето инспекциски надзор. Со тоа, како што е констатирано во програмата за спречување на корупцијата на ДКСК, „секторот на локалната самоуправа станува ранлив на коруптивното однесување“³⁶.

Со цел да се дознае кај кои активности на локалните власти граѓаните најчесто забележуваат коруптивно однесување, ним, во ова истражување, им беше поставено прашањето: „Колку би рекле дека корупцијата е присутна во органите на општината при реализација на следните активности од нејзина надлежност?“

Табела 3: Колку би рекле дека корупцијата е присутна во органите на општината при реализација на следните активности од нејзина надлежност:

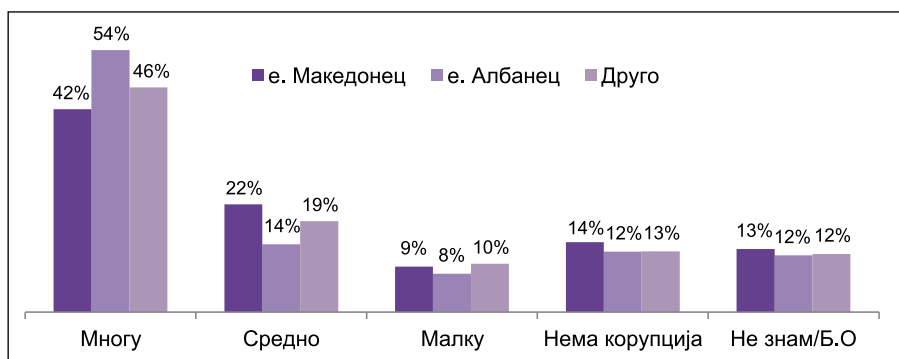
| | Многу | Средно | Малку | Нема корупција | Незнам/Б.О |
|---|-------|--------|-------|----------------|------------|
| Вработувањето | 45.1% | 19.9% | 9.1% | 13.8% | 12.1% |
| Работата на инспекциските служби | 25.7% | 29.1% | 10.2% | 16.9% | 18.1% |
| Доделувањето на јавни набавки од страна на општината | 22.0% | 30.1% | 11.9% | 15.2% | 20.8% |
| Издавањето градежни дозволи | 21.2% | 23.2% | 11.4% | 19.5% | 24.7% |
| Донесувањето или менувањето на Урбанистичките планови | 20.3% | 24.1% | 11.9% | 21.4% | 22.3% |
| Утврдувањето на даноците на имот | 16.3% | 21.8% | 9.9% | 30.6% | 21.4% |

Добиените одговори на ова прашање кои се презентирани на табелата погоре упатуваат на неколку заклучоци:

Најнапред, доколку постои корупција на локално ниво сфатена како „злоупотреба на службените овластувања заради остварување лична корист“ тогаш граѓаните најмногу ја забележуваат во областите каде што нивните семејства се директно погодени од нејзиното постоење. Тоа според презентираниите одговори на испитаниците е областа на вра-

36 <http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/drzavna%20programa/dprograma%2026.12.11.pdf>

ботувањето. Од добиените одговори на ова прашање станува јасно дека вработувањето во органите на локалната самоуправа, нејзината администрација, локалните јавни претпријатија, или институциите во надлежност на локалната самоуправа (основите и средните училишта, градинките и сл.), за најголемиот број од граѓаните претставува процес во кој корупцијата на локално ниво е најмногу присутна односно видлива. Дури и кога не станува збор за класична корупција во смисла на „замена на услуга за пари“ туку за класична злоупотреба на функцијата при процесот на новите вработувања со изигрување на прописите заради партиски интереси или заради роднинско пријателските врски, граѓаните тоа го чувствуваат како корумпираност (расипаност) на локалната самоуправа.



Графикон 6: Колку би рекле дека корупцијата е присутна во органите на општината при вработувањето? според етничка припадност на испитаниците

Дека корупцијата при вработувањето се доживува и како дискриминација покажуваат одговорите на припадниците на различните етнички заедници за распространетоста на корупција при вработувањето на локално ниво. Но, од друга страна, ако се видат одговорите на граѓаните во регионите со доминантна етничка припадност на Албанците и на Македонците, може да се забележи дека чувството за раширеност на корупцијата при вработувањето на локално ниво е пораспространето.

Табела 4: Колку би рекле дека корупцијата е присутна во органите на општината при вработувањето? според региони

| | Североисточен | Источен | Југоисточен | Скопски | Полошки | Пелагониски | Вардарски | Југозападен |
|----------------|---------------|---------|-------------|---------|---------|-------------|-----------|-------------|
| Многу | 47% | 42% | 38% | 41% | 53% | 49% | 47% | 46% |
| Средно | 16% | 18% | 24% | 19% | 21% | 20% | 27% | 17% |
| Малку | 16% | 6% | 14% | 7% | 10% | 9% | 10% | 6% |
| Нема корупција | 12% | 19% | 17% | 14% | 9% | 12% | 14% | 17% |
| Незнам/Б.О | 9% | 15% | 7% | 19% | 7% | 10% | 2% | 14% |

Понатаму, веднаш по вработувањето, граѓаните забележуваат корупција на локално ниво при работата на инспекциските служби. Имајќи предвид дека голем број од нив се изложени на инспекциски надзор, почнувајќи од пушењето на забранети места - па се до проверката на дивоградбите, граѓаните чувствуваат дека во работата на инспекциските служби постои корупција на локално ниво. Обвинувањата за нееднаквото постапување на инспекциските служби во сите случаи на прекршување на законот, кај граѓаните го одржува чувството дека таквото нивно однесување е мотивирано од можна корупција или од интереси.

Граѓаните на трето место ја рангираат корупцијата која се појавува при јавните набавки од страна на локалната самоуправа. Општините во зависност од нивната големина но и финансиска моќ различно трошат на јавни набавки. Според податоците кои ги објави Центар за граѓански комуникации, на јавни набавки се трошат од 2 евра по глава на жител во општина Шуто Оризари па се до 400 евра во побогатите општини како Центар.³⁷ Иако мал број од граѓаните се директно вклучени во бизнисот со јавните набавки, тие оценуваат дека во таа сфера се случува корупција на локално ниво, а таквото чувство веројатно се должи на информациите кои допираат до нив по неформален пат, но и преку медиумите. Дополнително, анализите на Центарот направен на почетокот на оваа година, укажуваат дека најголем дел од набавките се вршат нетранспарентно преку директни договори. Голем број од граѓаните во земјата спаѓаат во категоријата на граѓани кои се ослободени од плаќањето данок на имот, пред се, поради малиот имот со кој располагаат. Оттука, како што може да се забележи од нивните одговори, тие сметаат дека нема многу корупција во таа област на локално ниво. Но, иако најголемиот број од нив не се многу упатени во процесот на менување на деталните урбанистички планови и издавањето градежни дозволи, тие и во тие области од делувањето на локалната власт (на кои им е посветено големо внимание во програмата на ДКСК) забележуваат присуство на високо ниво на корупција.

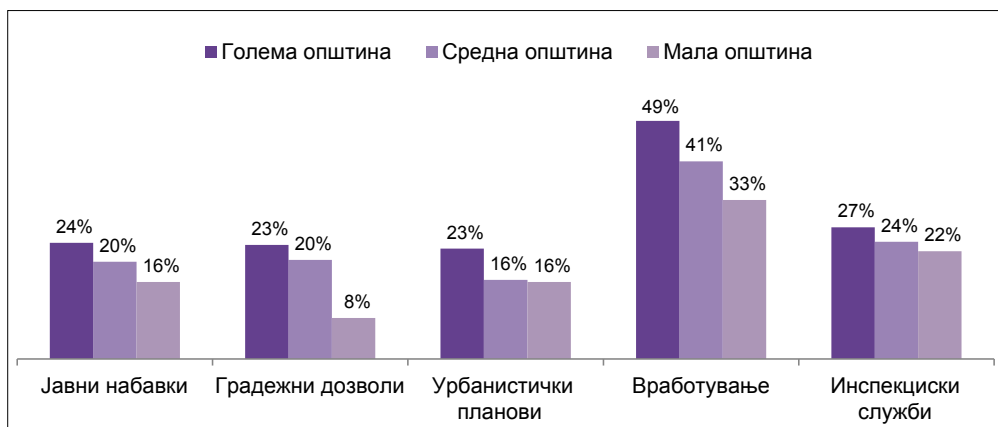
Перцепцијата на корупција при промена и менување на урбанистичките планови е несомнено условена од степенот на урбаност на заедницата и големината на самата општина. Така, во големите општини како градот Скопје и поголемите градови, граѓаните перцепираат многу поголема раширеност на корупцијата во оваа област отколку во помалите градови и селата каде што цената за градежното земјиште (па и на имотите што може да се стекнат со коруптивна промена на урбанистичките планови) е значително помала.

Табела 5: Колку би рекле дека корупцијата е присутна во органите на општината при донесувањето или менување на Урбанистичките планови?/ според место на живеење на испитаниците

| | Скопје | Поголемград | Помалград | Село |
|----------------|--------|-------------|-----------|------|
| Многу | 25% | 20% | 20% | 18% |
| Средно | 22% | 28% | 29% | 21% |
| Малку | 10% | 15% | 8% | 13% |
| Нема корупција | 20% | 17% | 24% | 24% |
| Не знам/Б.О | 23% | 20% | 19% | 24% |

Анализата пак според големината на општините исто така упатува на заклучок дека повисоко ниво на корупција по ова прашање се перцепира во големите и средно големите општини во споредба со малите кои реално ретко располагаат со атрактивно земјиште или се помалку подложни на ваков тип на корупција. Ова не важи само за прашањето за градежни дозволи туку генерално за општата перцепција за постоење корупција.

37 http://kapital.mk/MK/makedonija/96115/opshtinite_troshat_od_2_do_400_evra_po_zhitel_na_javni_nabavki.asp



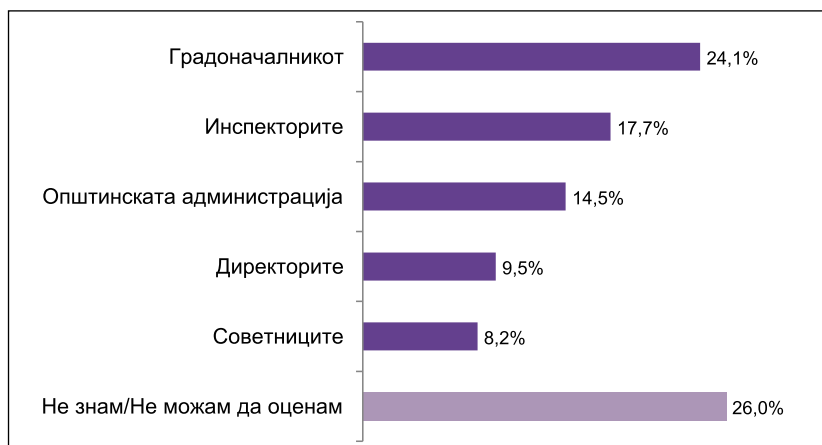
Графикон 7: Колку би рекле дека корупцијата е присутна во органите на општината при вработувањето?/ според етничка припадност на испитаниците

Горниот графикон упатува на еден многу важен заклучок. Во помалите општини каде граѓаните имаат повеќе информации за работата на општина, лично ги познаваат носителите на јавни функции но и реално има помалку простор за злоупотреба заради малите ресурси кои ги имаат општините, перцепцијата за постоење на корупција е значително помала. Иако важен фактор кој влијае на перцепцијата за постоење на корупција е финансиската моќ и потенцијал на општина, на перцепцијата не помалку влијае и степенот на запознаеност со работата на локалните функционери, нивните лични карактеристики и увидот во работењето кој е поголем во малите општини. Ова значи дека во поголемите општини каде општинските власт се подалечни од граѓаните а ингиренциите поголеми, сомнежот за злоупотреба најјавната функција кај граѓаните е поголем. Со поголема транспарентност, информирање на граѓаните и нивно вклучување во процесот на носење на одлуките во големите општини, значително може да се подобри и перцепцијата во однос на постоењето на корупцијата и да се зголеми довербата на граѓаните во локалните институции.

4. НИВО НА ПОДЛОЖНОСТ НА КОРУПЦИЈА НА НОСИТЕЛИТЕ НА ФУНКЦИИ ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

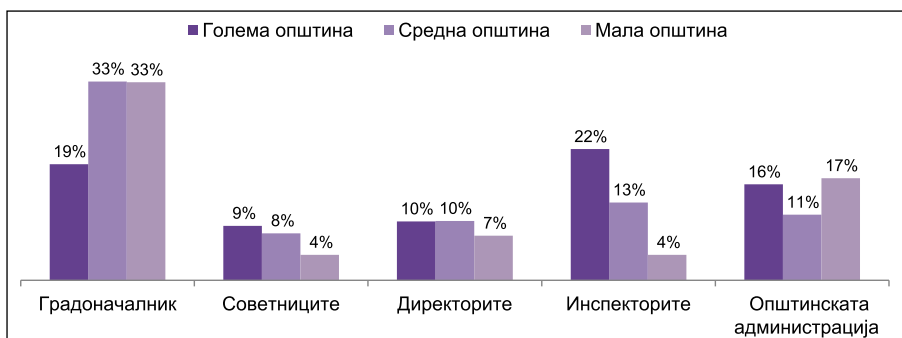
Ова истражување ја потврди хипотезата дека најмногу подложни на корупција (но и најмногу перцепирани како корумпирани) се лицата кои на локално ниво располагаат со најголема моќ, имаат најбројни дискрециони овластувања и кои благодарение на природата на нивната работа и самостојност можат да си дозволат да извршуваат некои од своите активности на помалку транспарентен начин.

Во прилог на потврдувањето на оваа претпоставка се и добиените резултатите презентирани на графиконот подолу.



Графикон 8: Според вас, која од наведените функции во општината е најподложна на злоупотреби

На прашањето во кое од испитаниците беше побарано да одговорат која од наведените функции според нив е најподложна на злоупотреби, речиси секој четврти граѓанин посочи дека тоа е функцијата на градоначалникот на општината. По него се наоѓаат инспекторите во локалните заедници, вработените во општинската администрација и директорите на локалните јавни претпријатија и институциите во надлежност на локалната самоуправа. Сосема на крајот се советниците во општинските совети за кои е познато дека немаат индивидуална моќ за решавање на било какво прашање, туку одлуките ги донесуваат со мнозинство гласови на седници кои се отворени за јавноста.



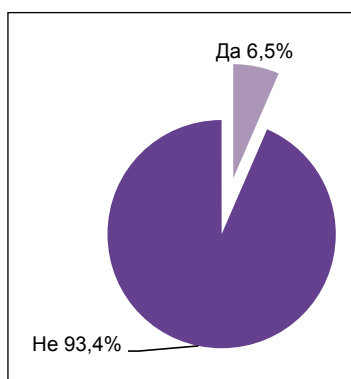
Графикон 9: Според вас, која од наведените функции во општината е најподложна на злоупотреби/ според големина на општина

Од овој графикон се гледа дистрибуцијата на одговорите на граѓаните според големината на општината во која живеат и упатува на неколку значајни разлики. Прво, во малите и средните општини каде градоначалниците се најчесто единствените со силна арбитарна моќ и можност за одлука, тие се перцепираат како поподложни на корупција во однос на градоначалниците во големите општини. Во отсуство на големи инспекциски служби, силен совет но и високо централизиран модел на управување, градоначалниците на малите општини ја сносат целата „одговорност“ пред граѓаните. Сосема различна е ситуацијата и перцепцијата во големите општини. Интересно, во големите општини најмногу корупција граѓаните препознаваат во инспекциските служби што е далеку поразлично од одговорите на граѓаните од малите и средните општини. Ова води до заклучокот дека во општините каде службениците не се директно и силно контролирани од градоначалникот и советот, односно каде има можност за корупција на повеќе нивоа (а не само едно како во малите општини) перцепцијата за постоење на корупција е поголема. Ова се потврдува и во анализата на следните две прашања.

5. НИВО НА ИЗЛОЖЕНОСТ НА КОРУПЦИЈА НА ГРАЃАНИТЕ ВО ЕДИНЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

За нивото на постоење на корупција во единиците на локалната самоуправа не е доволно единствено да се измери перцепцијата за нејзиното постоење и раширеност. Доколку сакаме да изградиме пореална слика за постоењето на ваквата негативна појава, неопходно е да ја анализираме и директната изложеност на граѓаните на евентуалните коруптивни активности со кои се служат носителите на јавни овластувања во рамките на локалната самоуправа.

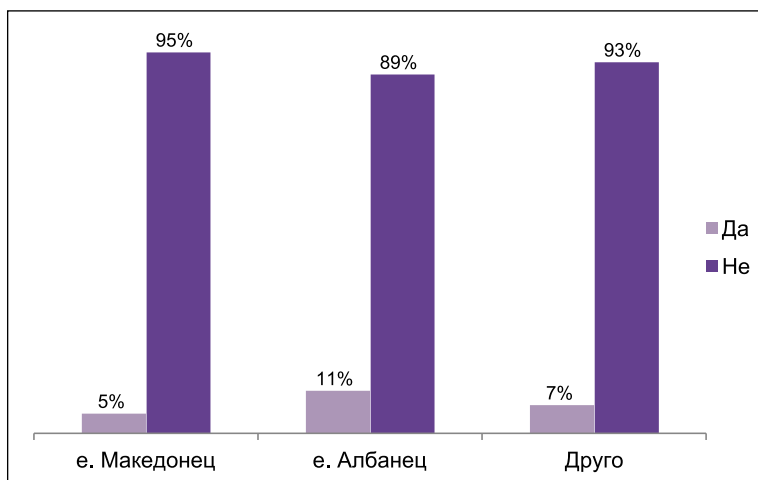
Токму од тие причини на испитаниците во ова истражување им беше поставено и прашањето: „Дали во изминатите 12 месеци вам лично или на некој од вашето потесно семејство му биле побарани пари, стока или услуга за завршување или забрзување на некоја работа во општината?



Графикон 10: Дали во изминатите 12 месеци вам лично или на некој од вашето потесно семејство му биле побарани пари, стока или услуга за завршување или забрзување на некоја работа во општината?

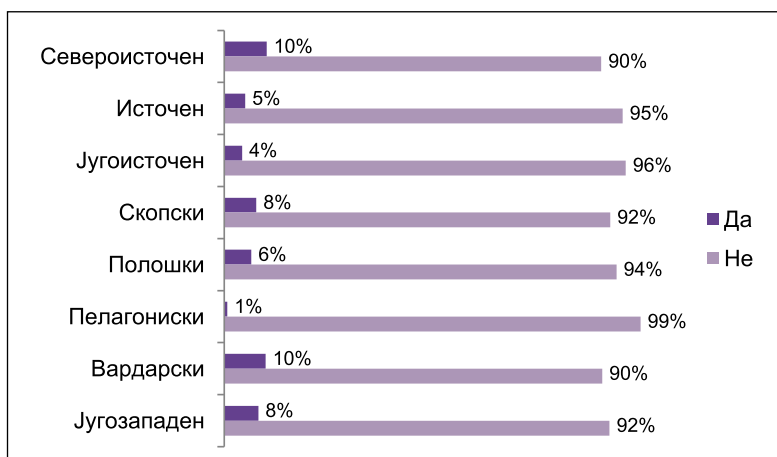
Како што може да се види од добиените одговори презентирани на горниот графикон, 6.5% од испитаниците одговориле потврдно на ова прашање. Иако овој процент е навидум низок, мора да се нагласи дека се работи за директна изложеност на коруптивните активности со кои се служат носителите на јавни овластувања во локалната самоуправа, односно, овој процент го претставува бројот на граѓани на кои директно им биле побарани пари, стока или некој друг вид на услуга како замена за завршување на некоја работа во општината.

Доколку ги споредиме добиените одговори со етничката припадност на испитаниците, ќе добиеме интересни резултати. Имено, етничките Албанци во државата во доста повисок процент се изложени на директна корупција во рамките на локалната самоуправа за разлика од другите етнички заедници вклучително и етничките Македонци. Дури 11% од етничките Албанци одговориле дека во изминатите 12 месеци некој им побарал пари, стока или друг вид на услуга за завршување или забрзување на некоја работа во општината, за разлика од 7% од испитаниците од другите етнички заедници и 5% од етнички Македонци кои дале ист одговор.



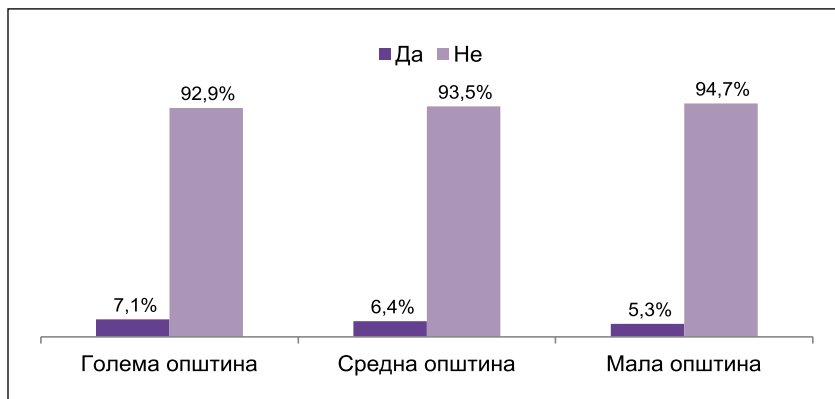
Графикон 11: Дали во изминатите 12 месеци вам лично или на некој од вашето потесно семејство му биле побарани пари, стока или услуга за завршување или забрзување на некоја работа во општината?/ според етничка припадност на испитаниците

Понатаму, доколку ги споредиме добиените одговори во секој од осумте региони во државата, исто така, можеме да стигнеме до интересни резултати. Дури 10% од испитаниците во Североисточниот и Вардарскиот регион одговориле дека биле директно изложени на корупција од страна на локалната власт, за разлика од само 1% од испитаниците во Пелагонискиот регион кои одговориле потврдно на ова прашање. Исто така, релативно висок процент (8%) на директна изложеност на корупцијата на локално ниво постои и во Скопскиот и Југозападниот регион во државата.



Графикон 12: Дали во изминатите 12 месеци вам лично или на некој од вашето потесно семејство му биле побарани пари, стока или услуга за завршување или забрзување на некоја работа во општината?/ според региони

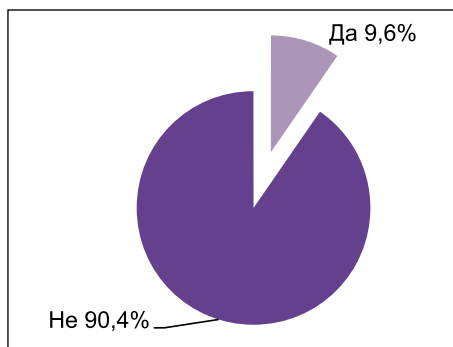
Она што се провлекуваше како заклучок низ целата анализа а тоа е дека во помалите општини перцепцијата за постоење на корупција е помала, но помала е и самата појава на истата. Од одговорите на ова прашање, анализарани според големина на општината, може да се заклучи дека колку општината е поголема (со повеќе жители и моќ) толку се поголеми шансите граѓаните да бидат изложени на корупција.



Графикон 13: Дали би рекле дека постојат големи, мали или не постојат злоупотреби за остварување на лични цели од страна на вработените во локалната самоуправа при следниве активности:

Ова повторно се должи на фактот што во помалите општини можноста за корупција е помала заради самиот факт што тие не располагаат со големи буџети, земјиште или други ресурси. Но, фактот што различните форми на корупција многу полесно се откриваат во малите средини, блиските односи и комуникација на граѓаните и локалните власти како и повисокиот степен на доверба ги намалува шансите за корупција.

Како што наведовме во воведниот дел од ова истражување, корупцијата кај локалната самоуправа има различни форми и видови и со неа може да се соочи секој граѓанин во локалната единица. Сепак, најголемиот ризик од директна изложеност на коруптивно однесување постои кај оние лица кои упатувајќи одредени барања до органите на локалната самоуправа стапуваат во директен контакт со неа.



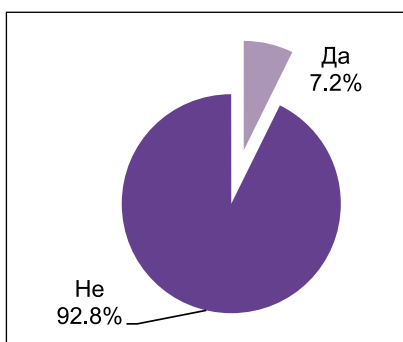
Графикон 14: Дали во изминатите 12 месеци вам лично или на некој од вашето потесно семејство му биле побарани пари, стока или услуга за завршување или забрзување на некоја работа во општината?/ испитаници кои побарале некаква услуга од орган на локалната самоуправа

Како што можеме да видиме од резултатите прикажани на горниот графикон, дури 9.6% од испитаниците кои упатиле некакво барање до органите на локалната самоуправа одговориле дека за тоа им биле побарани пари, стока или друг вид на услуга. Имајќи ги предвид овие резултати можеме да потврдиме дека ризикот од коруптивно однесување се зголемува пропорционално со бројот на барањата упатени до органите на локалната самоуправа, а граѓаните кои упатуваат барања се повеќе изложени на коруптивни влијанија и учени.

6. ПОДГОТВЕНОСТ НА ГРАЃАНИТЕ ДА СЕ БОРАТ ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

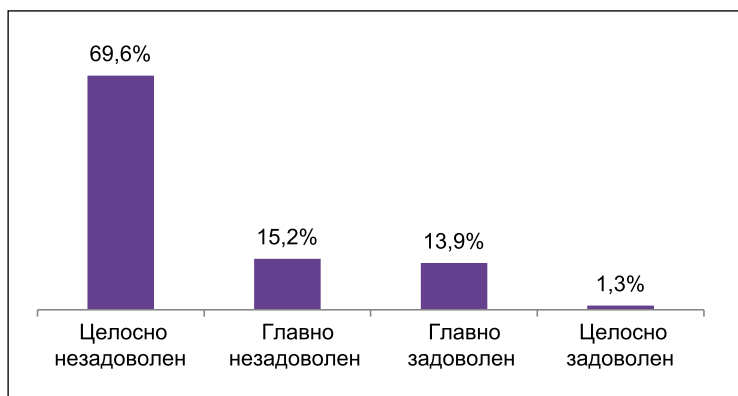
Едно од главните оружја за борба против корупцијата се токму граѓаните кои заради сопствените високи етички стандарди не само што не влегуваат во коруптивни зделки со носителите на јавните функции, туку и истите ги пријавуваат за такво однесување. Постоенето на вакви поединци меѓу граѓаните познати и како свиркачи (whistleblowers), се од исклучителна важност за борба против корупцијата не само затоа што директно помагаат во нејзиното спречување, туку и затоа што испраќаат порака до носителите на јавните функции дека може токму тие да бидат „жртви“ на разоткривање што влијае на намалување на оваа појава. Дополнително, наодите на сите досегашни истражувања укажуваат дека и самите граѓани се свесни за важноста која тие ја имаат во процесот на спречување односно намалување на корупцијата.

Во истражувањето беше поставено прашањето: Дали во изминатите 12 месеци сте пријавиле лично до надлежните органи незаконитост или неправилност која е во надлежност на општината? На кое се добиени следните одговори.



Графикон 15: Дали во изминатите 12 месеци сте пријавиле лично до надлежните органи незаконитост или неправилност која е во надлежност на општината?

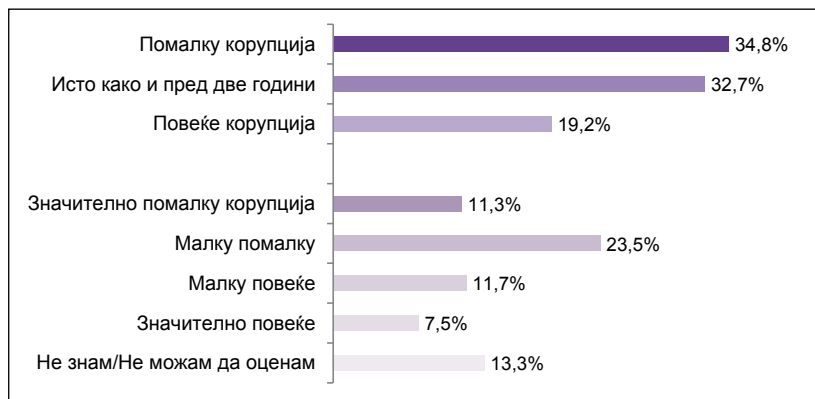
Како што може да се види од добиените одговори само 7% од анкетираниите граѓани пријавиле до некој од надлежните органи неправилности, што не претставува воопшто низок процент ако се земе во предвид дека вкупно 30% од граѓаните имале воопшто некаков контакт или работа во општината во последните 12 месеци. Она што е важно да се напомене е дека прашањето се однесува генерално на пријавување на каков било вид на неправилности или злоупотреби а не конкретно за пријавување на корупција. На овој начин се обидовме да измериме колку е генералната подготвеност на граѓаните да учествуваат во општествените процеси и колку тие се свесни за потребата од ваква соработка со институциите со цел да се контролира работата на општинските органи. Процентот на граѓани кои пријавиле неправилности не е воопшто низок, но процентот на граѓани кои се задоволни од постапката на надлежните органи по нивната пријава е премногу низок. Имено само 1.1 процент од оние 7% кои пријавиле неправилност одговориле дека се задоволни со тоа како надлежните постапиле по нивната пријава додека 6,2% рекле дека се незадоволни. Или, ако се пресмета процентот само од оние кои пријавиле (7,2%), дури 69,6% рекле дека се целосно незадоволни, 15,2% рекле дека се главно незадоволни, 13,9% рекле дека се главно задоволни додека само 1,3% рекле дека се целосно задоволни.



Графикон 16: Дали сте задоволен од постапувањето на надлежните органи во овој случај? (N=87, граѓани кои пријавиле неправилности)

7. ОЦЕНКА НА ГРАЃАНИТЕ ЗА УСПЕШНОСТА НА БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА НА ЛОКАЛНО НИВО

Перцепцијата за напредокот во борбата против корупцијата како и нејзиното реално намалување или зголемување е пред сè резултат на личното искуство на граѓаните со оваа појава но и информациите кои доаѓаат до нив преку различни канали на информирање, пред сè мас медиумите. Во досегашните истражувања кои беа спроведени во рамки на овој проект речиси за сите области перцепцијата на граѓаните е дека во споредба со периодот пред две години денеска корупцијата е помалку присутна. Имено, на прашањето „Споредено со периодот од пред две години дали би рекле дека во вашата општина денес има помалку или повеќе корупција?“, добиени се следните одговори:



Графикон 17: Споредено со периодот од пред две години дали би рекле дека во вашата општина денес има помалку или повеќе корупција

Секој трети испитаник смета дека генерално, корупцијата на локално ниво е значително или малку намалена, додека 19,2% сметаат дека е зголемена. Сепак, за да се измери реалниот напредок во однос на овој проблем потребна е реална статистичка анализа која заради чувствителноста на темата тешко може да се направи. Вкрстени анализи упатуваат на заклучок дека перцепцијата за зголемување на корупцијата е повисока кај етничките Албанци отколку кај етничките Македонци, но поголеми разлики кај останатите категории на граѓани нема.

ЗАКЛУЧОЦИ:

- Степенот на информираност за работата на локалната самоуправа кај граѓаните во земјата е релативно висок (46.8). Жителите во малите општини се поинформирани за разлика од оние кои живеат во поголемите општини и градот Скопје.
- Прилично е висок процентот на оние кои сметаат дека средствата од буџетот во нивната општина не се користат за потребите на граѓаните туку, веројатно, за некои други потреби. Перцепцијата се комплетира ако се земе предвид врската меѓу претходно споменатите граѓани со степенот на информираноста за располагањето со општинските средства, при што може да се извлече заклучок дека поинформираниите граѓани не се сомневаат првенствено за корупција, туку ја спорат употребата на буџетските средства за други јавни потреби.
- Етничките Албанци во повисок процент сметаат дека буџетот не се користи во интерес на граѓаните. Граѓаните сметаат дека корупцијата во локалната самоуправа најмногу е присутна при вработувањето (45.1%). Понатаму следат корупцијата при работата на инспекциските служби (25.7%) и корупцијата при доделувањето на јавни набавки од страна на општината (22.0%). Перцепцијата за постоење на корупција при вработувањето е највисока кај етничките Албанци (54.0%), додека пак жителите во поголемите општини и градот Скопје, за разлика од оние кои живеат во село, во повисок процент препознаваат корупција при донесувањето и менувањето на урбанистичките планови во општината.
- Во помалите општини, каде граѓаните имаат повеќе информации за работата на општината, лично ги познаваат носителите на јавни функции, но и реално има помалку простор за злоупотреба заради малите ресурси кои ги имаат општините, перцепцијата за постоење на корупција е значително помала.
- Градоначалниците се перцепирани како најподложни на корупција (24.1%). Понатаму следат инспекторите (17.7%) и општинската администрација (14.5%). Оттука, може да се заклучи дека постои поголемо сомневање за корумпираност кај институциите во кои е концентрирана поголема извршна моќ и можност за дискреционо донесување одлуки. Советниците во општинските совети, кои не располагаат со извршна моќ, во најнизок процент (8.2%) се перцепирани како подложни на корупција.
- Во малите и средните општини градоначалниците се перцепираат како поподложни на корупција во однос на градоначалниците во големите општини. Од друга страна, во големите општини граѓаните најмногу корупција препознаваат во инспекциските служби што значи дека во општините каде службениците не се директно и силно контролирани од градоначалникот и советот, односно каде има можност за корупција на повеќе нивоа, перцепцијата за постоење на корупција е поголема.
- 6.5% од анкетираниите рекле дека за завршување на некоја работа во општината им биле побарани пари, стока или друг вид услуга, односно биле директно изложени на корупција. 11% од етничките Албанци одговориле дека непосредно биле изложени на корупција, а 7.1% од жителите во големите општини го дале истиот одговор. Речиси на секој десетти граѓанин (9.6%) кој побарал некаква услуга од општинските органи му биле побарани пари или друг вид на услуга.
- 7.2% од анкетираниите до надлежните органи пријавиле незаконитост или неправилност која е во надлежност на општината, а дури 85% од нив не биле задоволни од нивното постапување.
- Генерално, граѓаните сметаат дека денес има помалку корупција од периодот пред две години, додека 19,2% од нив сметаат дека таа денес е зголемена.

БИБЛИОГРАФИЈА И КОРИСТЕНИ ИСТРАЖУВАЊА:

- http://www.icgg.org/downloads/contribution02_klitgaard.pdf
- TransparencyInternational: CorruptionPerceptionIndex 2011
- http://www.transparency.org/cpi2011/in_detail
- Corruption in UK Local Government: The Mounting Risks. Transparency International UK, October 2013.
- Robert Klitgaard:Controlling Corruption, University of California Press: 1998.
- J. S. Nye, „Political Corruption: a Cost-Benefit Analysis“ in A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. LeVine, Political Corruption: a Handbook (New Brunswick NJ, Transaction, 1989).
- J. Heidenheimer, Political Corruption: A Handbook, Transaction Publishers, 1989.
- P. Heywood, Political Corruption: Problems and Perspectives. Political Studies, 45
- Државна програма за превенција и репресија на корупцијата (2011 – 2015 година)
- <http://www.dsk.org.mk/images/stories/pdf/drzavna%20programa/dprograma%2026.12.11.pdf>
- http://kapital.mk/MK/makedonija/96115/opshtinite_troshat_od_2_do_400_evra_po_zhitel_na_javni_nabavki.asp
- <http://www.politicalcorruption.net/2009/01/30/types-of-corruption-found-in-local-government/>
- <http://www.theguardian.com/local-government-network/2013/oct/09/corruption-local-government-robert-barrington>

II. КВАЛИТАТИВНИ АНАЛИЗИ НА АНТИКОРУПЦИСКИТЕ МЕРКИ И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ДРЖАВНАТА ПРОГРАМА ЗА ПРЕВЕНЦИЈА И РЕПРЕСИЈА НА КОРУПЦИЈА И НАМАЛУВАЊЕ НА СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ 2011-2015:

1. Извештај за антикорупциски мерки во приватниот сектор
2. Извештај за антикорупциски мерки во политиката
3. Извештај за антикорупциски мерки во секторот локална самоуправа
4. Извештај за антикорупциски мерки во секторот јавна администрација
5. Извештај за антикорупциски мерки во областа граѓанско општество

1. ИЗВЕШТАЈ ОД КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА АНТИКОРУПЦИСКИТЕ МЕРКИ И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ДРЖАВНАТА ПРОГРАМА ЗА ПРЕВЕНЦИЈА И РЕПРЕСИЈА НА КОРУПЦИЈАТА И НАМАЛУВАЊЕ НА СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ 2011-2015 ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

Изработил: Александар Николов

Септември, 2013

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Овој документ е извештај од спроведената квалитативна анализа на антикорупциските мерки и спроведувањето на „Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на судирот на интереси 2011–2015“ (Државната програма) во делот на приватниот сектор. Насочен е кон идентификуваните проблеми во Државната програма, при што преку низа индикатори ги оценува антикорупциските мерки и спроведувањето на Државната програма, ги утврдува силните и слабите страни на досега направеното и дава препораки за унапредување на борбата против корупцијата во приватниот сектор. Главната цел на оваа анализа е да помогне на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) во следење на спроведување на Државната програма, подобрување на индикаторите, утврдување на нови проблеми, осмислување на нови активности или прилагодување на предвидените активности. ДКСК игра клучна улога во борбата против корупцијата како институција која ги идентификува недостатоците и ризичните области во кои што е потребна понатамошна работа, но и како институција која постојано ги унапредува методите за следење на имплементираноста на Државната програма, засновани не само на квантитативни, туку и на квалитативни индикатори.

Анализата во суштина се бави со проблеми кои се однесуваат на целиот деловен сектор, но таа формално е насочена кон претпријатијата во мнозинска приватна сопственост. Државната програма разработува 4 проблеми поврзани со корупцијата и судирот на интереси во приватниот сектор, и тоа:

1. недоволно развиени мерки за превенција на корупцијата и јакнење на интегритетот на приватниот сектор;
2. недоволно познавање за корупцијата и судирот на интереси во приватниот сектор;
3. недоволна информираност за законот за заштита на конкуренција и недоволен капацитет на Комисијата за заштита на конкуренција (КЗК) за спроведување на законот;
4. недоволна транспарентност на спонзорствата, зад што се крие можност за корупција;

За надминување на овие проблеми предвидени се вкупно 13 активности, 14 индикатори на активност и 12 индикатори на ефективност. Квалитативната анализа постави единаесет прашања-индикатори кои најчесто се директно поврзани со предвидените активности во Државната програма, но постојат и случаи кога идентификуваат некој аспект на проблемот кој дополнително треба да се земе предвид од ДКСК и другите чинители во приватниот сектор.

Во врска со проблемот 1 – недоволно развиени мерки за превенција на корупцијата и јакнење на интегритетот на приватниот сектор, анализата утврди четири прашања-индикатори за состојбата. Законот за трговските друштва предвидува солидни одредби за спречување и постапување при на судир на интереси, како и за спречување на корупција. Оттука, Државната програма се фокусира на доброволни мерки за превенција на корупцијата и судирот на интереси. Акцискиот план од Државната програма предвидува активност за донесување на кодекси на однесување за коректно, совесно и правилно извршување на бизнис активностите, за спречување на судирот на интереси, и примена на добрите практики во соработката меѓу приватните и државните субјекти. Иако во земјава постојат низа на модели на кодекси на однесување, сепак тие не содржат посебни одредби за донациите, спонзорствата и јавните набавки – кои носат висок ризик за појава на корупција и судир на интереси – а одредбите за поттикнување на пријавувањето на повредите во однос на кодексите и заштита на пријавувачите не се доволно детални. Друга слаба страна е нив-

ната примена, како и мониторингот на истата. Дополнително, не постојат стимулации за развивање на компаниски програми за придржување до законите и другите прописи, и за етичко однесување. Контролата на усогласеноста со прописите, како внатрешна функција, е задолжителна само за некои деловни субјекти, на пр. банки и инвестициски фондови. Македонската законска регулатива задолжително бара од компаниите да располагаат со и да доставуваат податоци за нивните номинални, но не и за крајните сопственици, а базите на податоци не овозможуваат едноставна и брза проверка на крајната сопственост и крајната контрола врз претпријатијата. Единствено од компаниите од одредени дејности со зголемен ризик за перењето пари се бара да обезбедуваат податоци и за крајната сопственост на клиентите. Потребна е поголема транспарентност за примателите на јавни средства, како и унапредување на информираноста и надзорот во сферата на ограничувањата на ангажмани во приватниот сектор на поранешни службени лица. Регулацијата во однос на финансиските извештаи, ревизијата и сметководството во одредени сегменти дури и ги надминува меѓународните стандарди³⁸, но потребна е поголема едукација во рамките на овие професии за начините за превенирање и откривање на корупција.

Во врска со проблемот 2 – недоволно познавање за корупцијата и судирот на интереси во приватниот сектор, анализата утврди три прашања-индикатори за состојбата. Во согласност со Државната програма, ДКСК склучи меморандум за соработка за взаемна поддршка³⁹ со повеќе претставници на деловниот сектор (стопански комори, кластери и организации на работодавачи), кој, меѓу другото, се однесува и на размена на достапни информации и соработка во реализација на едукација и обука. Отсуствуваат посебни законски одредби за поттикнување на пријавување на сомнеж за корупција и други нелегални активности во приватниот сектор и заштита на лицата кои вршат такво пријавување, но ДКСК во соработка со Министерството за правда веќе работи на осмислување на соодветен систем. И покрај тоа што се предвидени соодветни активности со Државната програма, не се одржани посебни обуки за спречување на корупцијата во приватниот сектор, а соработката со секторот се одвива на ниво на консултирање и информирање за антикорупциските мерки кои ги иницира ДКСК. Прашањето за антикорупција фигурира на агендата на деловниот сектор при комуникацијата со властите, но генерално не е приоритет. Генерално, деловниот сектор недоволно го поттикнува или поддржува граѓанското општество во борбата против корупцијата. Прашањето за корупцијата и анти-корупцијата во приватниот сектор останува недоволно истражено.

Во врска со проблемот 3 – недоволна информираност за законот за заштита на конкуренција и недоволен капацитет на Комисијата за заштита на конкуренција (КЗК) за спроведување на законот, анализата утврди две прашања-индикатори за состојбата. Сè уште е потребно кадровско и финансиско зајакнување на КЗК, а тоа е детектирано и во Државната програма. КЗК одржала повеќе средби со претставници на други органи за зајакнување на меѓуинституционалната соработка, но допрва останува истите да резултираат со зајакната рамена на информации. Забележана е недоволна информираност и кај договорните органи и кај деловните субјекти во поглед на забранетите договори, улогата на надлежните органи и можностите за спречување на корупцијата, а за надминување на истото изработени се и два водичи наменети за договорните органи. И покрај тоа што е предвидено со Државната програма, сè уште не е изменет членот 283 од кривичниот законик. Предвидените казни со него за одговорните лица во правните лица спречуваат воспоставување на програма која би ги мотивирала претпријатијата да пријават случаи на картели и други видови на забранети договори. Во едукациите кои ги држи Бирото за јавни набавки за договорите

38 На пр. дури и друштвата со средна големина се обврзани да водат сметководство според Меѓународните стандарди за финансиско известување, наместо да ги применуваат поедноставните Меѓународните стандарди за финансиско известување за мали и средни претпријатија.

39 <http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/memor-pri-sek.pdf>

органи, забележана е недоволна застапеност на судиите, што има негативно влијание при квалитетот на судските постапки поврзани со злоупотреби при јавните набавки.

Во врска со проблемот 4 – недоволна транспарентност на спонзорствата, зад што се крие можност за корупција, анализата утврди две прашања-индикатори за состојбата. Акцискиот план од Државната програма предвидува четири активности во оваа сфера, од кои воведувањето на задолжителна изјава за судир на интереси и задолжително огласување на спонзорствата беа оценети од деловната заедница како дополнително оптоварување во и онака сложената постапка за искористување на даночните поттикнувања што ги нуди државата. Во однос на законските решенија, анализата ја потврди потребата од воведување на задолжителни антикорупциски елементи во договорите за донација/спонзорство, но утврди дека во оваа сфера недостигаат и посебни одредби во моделите за етички кодекси на приватниот сектор. Покрај тоа, утврдено е отсуство на законска обврска за водење на регистар на донации и спонзорства во јавните дејности, како и за јавна база на податоци за донациите и спонзорствата кои подлежат на даночни поттикнувања. Потврдено е дека е недоволна транспарентноста на приватниот сектор во поглед на донациите и спонзорствата што ги дава.

Препораки:

Врз основа на анализата дадени се следниве општите препораки, а истите се подетално разработени во делот со наодите од анализата и во делот за преглед и приоритизација на препораките:

Проблем 1 – недоволно развиени мерки за превенција на корупцијата и јакнење на интегритетот на приватниот сектор

- поттикнување на развојот и примената на соодветни стандарди и процедури за заштита на интегритетот на субјектите од приватниот сектор (приоритет 1)
- воспоставување на ажурирани бази на податоци за проверка на крајната сопственост и крајната контрола врз претпријатијата, и обезбедување нивна достапност (приоритет 2)
- зајакнување на примената на ограничувањата што се однесуваат за активностите на поранешните службени лица (приоритет 1)
- унапредување и централизирање на онлајн објавувањето на лицата од приватниот сектор кои примиле некаков облик на јавни средства (на пр. субвенции, државна помош, јавни набавки), големината на истите и намената (приоритет 2)

Проблем 2 – недоволно познавање за корупцијата и судирот на интереси во приватниот сектор

- Унапредување на соработката меѓу органите на редот и деловните субјекти (приоритет 1)
- Поттикнување на властите од страна на приватниот сектор за превенирање и репресирање на корупцијата (приоритет 2)
- Соработка со и финансиска поддршка на антикорупциските иницијативи на граѓанското општество од страна на приватниот сектор (приоритет 1)

Проблем 3 – недоволна информираност за законот за заштита на конкуренција и недоволен капацитет на Комисијата за заштита на конкуренција (КЗК) за спроведување на законот

- Унапредување на вештините, кадровскиот потенцијал на државни органи и механизмите за спречување и откривање на забранетите договори во кои се вклучени понудувачите при јавните набавки (приоритет 1)
- Натамошна едукација и поддршка на деловните субјекти за регулативата поврзана со заштитата на конкуренцијата и нејзиното спроведување (приоритет 2)

Проблем 4 – недоволна транспарентност на спонзорствата, зад што се крие можност за корупција

- унапредување на механизмите за интегритет за соодветно да ги покријат донациите и спонзорствата (приоритет 1)
- воведување на соодветна евиденција на донациите и спонзорствата кои се предмет на даночни поттикнувања (приоритет 2)

ВОВЕД

Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) редовно ја следи реализацијата на активностите од „Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на судирот на интереси 2011–2015“ (Државната програма). За таа цел употребува индикатори за активност и индикатори за ефективност.

Мисијата на ОБСЕ во Скопје спроведува повеќегодишни активности за поддршка на имплементацијата на Државната програма. Во 2012 г. Мисијата соработуваше со ДКСК во развој на методологија за квалитативна проценка на активностите и индикаторите од Државната програма, со пилот квалитативна анализа за секторот образование и спорт, со оценување на перцепцијата на јавноста во однос на три сектори од Државната програма како и со зајакнување на капацитетите на ДКСК за развој на концептот на интегритет и електронската евиденција на податоците. Во 2013 г. ДКСК ја продолжи соработката со Мисијата на ОБСЕ во Скопје, во рамки на проектот „Промовирање на принципите на добро владеење во спроведувањето на антикорупциската политика“. Тоа резултирало со поддршка на изработка на квалитативна анализа и спроведување на истражување на јавното мислење за три нови сектори од Државната програма – приватен сектор, политички сектор и локална самоуправа.

Овој документ е извештај од спроведената квалитативна анализа во делот на приватниот сектор. Иако анализата во суштина се бави со проблеми кои се однесуваат на целиот деловен сектор, таа формално е насочена кон претпријатијата во мнозинска приватна сопственост. Сепак, ова не треба да ги спречи државните органи и претпријатијата кои се во сопственост на државата да ги употребат сознанијата за дополнително унапредување на интегритетот на компаниите кои се дел од јавниот сектор – во неговата најширока дефиниција. Во оваа насока и ДКСК треба да оцени дали е потребно воведување на посебен дел во Државната програма специфично насочен кон претпријатијата кои се во сопственост на државата. И покрај тоа што законската регулатива за деловните субјекти во приватна сопственост важи и за оние во државна сопственост, последниве имаат пошироки одговорности, па за нив важат и дополнителни регулаторни механизми и законски одредби⁴⁰.

Методологијата на анализата е заснована на концептот на Националниот систем на интегритет на Трансперенси интернешнл, како и одредбите на Конвенцијата на Обединетите

⁴⁰ На пр. законот за спречување на корупцијата, во кој покрај одредбите што важат за сите трговски друштва има посебни одредби за јавните претпријатија и другите правни лица што располагаат со државен капитал.

нации против корупцијата поврзани со приватниот сектор. Разгледуваните проблемите се преземени од Државната програма. Под секој проблем се определени индикатори за состојбата и напредокот, како и препораки за подобрување на резултатите. Со индикаторите се проценуваат три аспекти, т.е. категории – (1) капацитетот за функционирање на секторот, разделен на две поткатегории за да се оценат институционалните ресурси и независноста, (2) сопственото управување во смисла на постоење на транспарентност и механизми за интегритет, кои се јавуваат како две поткатегории, (3) придонесот кон целокупниот интегритет, изразен преку поткатегориите на ангажирање на приватниот сектор во националната антикорупциска политика и поддршка на граѓански антикорупциски иницијативи. Во категоријата на управување, методологијата дозволува употреба на уште една поткатегорија – отчетност. Истата е поврзана со квалитетот на корпоративното управување и надзорот над него, и во иднина анализата може да се за посеопфатно да ги опфати овие аспекти.

Како извори на податоци се користеа:

- Правна анализа – анализа на релевантни закони, подзаконски акти, и други официјални документи и извештаи.
- Интервјуа со клучни извори на информации, и тоа со Стопанската комора, Бизнис конфедерацијата, Бирото за јавни набавки, Комисијата за заштита на конкуренцијата и Министерството за правда. Покани беа упатени и до Сојузот на стопански комори и до Стопанската комора на северозападна Македонија.

Врз основа на собраните податоци, во јуни 2013 г. истражувачот изготви нацрт-оценки за секој од индикаторите, и тоа од два аспекта – де јуре, што се однесува на правната рамка, и де факто, односно состојбата во пракса. Исклучок е категоријата за придонесот кон целокупниот интегритет, каде постои само по една оценка за секој индикатор, односно оценката се однесува и на правната рамка и на состојбата во пракса. При оценувањето по индикаторите, за правната рамка се користеше тристепенна скала од 1 до 5, при што: 1 = не (непостоење на соодветна правна рамка), 3 = делумно, 5 = да. За оценувањето на состојбата во пракса се користеше петстепенна скала од 1 до 5, при што: 1 = во многу мала мера, 2 = во мала мера, 3 = до одредена мера, 4 = во голема мера, 5 = во многу голема мера.

Резултатите подложеа на претставување и валидација пред релевантните чинители, кои дискутираа за наодите и за оценките во врска со прашањата од индикаторите, со цел да се проверат, да се потврдат или да се дополнат податоците и резултатите. Врз основа на ваквата валидација, се изврши финализирање на анализата.

За попрегледно прикажување, одделните оценки се собрани и аритметичката средина е претставена во делот „Преглед на индекси“ како општа оценка за секоја поткатегорија, категорија и за целиот столб⁴¹ што се однесува на приватниот сектор. Во истиот дел агрегираните оценки се изразени и како процент од максималната можна оценка. Сепак, треба да се нагласи дека ова е, пред сè, квалитативна анализа, па дадените оценки се само индикативни.

После овој вовед дадени се наодите од анализата, по што следи преглед и приоритизација на препораките, преглед на индексите, како и список на користената литература.

⁴¹ Пристапот на национален систем за интегритет на Трансперенси интернешнл ги проценува клучните „столбови“ во системот на добро управување на една земја. Еден од столбовите се однесува на приватниот сектор.

НАОДИ ОД КВАЛИТАТИВНАТА АНАЛИЗА

Проблемот на корупцијата и судирот на интереси во приватниот сектор во Државната програма е обработен преку четири проблеми:

1. недоволно развиени мерки за превенција на корупцијата и јакнење на интегритетот на приватниот сектор;
2. недоволно познавање за корупцијата и судирот на интереси во приватниот сектор;
3. недоволна информираност за законот за заштита на конкуренција и недоволен капацитет на Комисијата за заштита на конкуренција за спроведување на законот;
4. недоволна транспарентност на спонзорствата, зад што се крие можност за корупција

Во оваа квалитативна анализа се поставени единаесет прашања-индикатори за наведениите проблеми. Овие прашања-индикатори најчесто се директно поврзани со предвидените активности во Државната програма, но постојат и случаи кога идентификуваат некој аспект на проблемот кој дополнително треба да се земе предвид од ДКСК, другите органи и чиниелите од приватниот сектор.

Проблем / ризичен фактор 1 :

Недоволно развиени мерки за превенција на корупцијата и јакнење на интегритетот на приватниот сектор

Образложение:

Согласно Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата неопходно е воведување мерки за превенција на корупцијата и судирот на интереси во приватниот сектор.

Институција: ДКСК и други релевантни органи; стопански комори и организации на работодавачи; Македонска берза на хартии од вредност

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали се поттикнува развојот и примената на соодветни стандарди и процедури за заштита на интегритетот на субјектите од приватниот сектор – вклучително и кодексите на однесување за коректно, чесно и правилно извршување на деловните активности и на активностите на сите релевантни професии – како и за спречување на судир на интереси и примена на добрите комерцијални практики помеѓу деловните субјекти и во нивните договорни односи со државата?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Во согласност со членот 12.2. (б) од Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата, Акцискиот план од Државната програма предвидува активност за донесување на кодекси на однесување за коректно, совесно и правилно извршување на бизнис активностите, за спречување на судирот на интереси, и примена на добрите практики во соработката меѓу приватните и државните субјекти.

Во земјава има барем три општи модели на кодекси за деловна етика⁴², од кои дел се изработени или промовирани во соработка со државата:

- „Бизнис етички кодекс“ промовиран од Бизнис конфедерација и Државната комисија за спречување на корупцијата;
- „Кодекс на деловна етика и однесување на акционерски друштва“⁴³ и „Кодекс на деловна етика и однесување за мали и средни претпријатија“⁴⁴ изработени од Трансперенси Интернешнл во соработка со Стопанската комора и Стопанската комора на Северо-западна Македонија.

Македонската берза на хартии од вредност има Кодекс за корпоративно управување на акционерските друштва⁴⁵ кои се котирали на берзата. Истиот е задолжителен за друштвата котирали на сегментот Супер котација, и тие се должни еднаш годишно да достават извештај со изјава за тоа дали компанијата ги има применето принципите и секоја од одредбите на Кодексот, а за оние што не се применети да дадат појаснување за причините поради кои истите не ги применува. Невладиниот сектор е, исто така, активен во промовирање на рамки за анти-корупциски програми на деловните субјекти. На пример, во 2010 година е преведена и публикувана на македонски јазик иницијативата на Трансперенси интернешнл „Деловни принципи за борба против поткуп“.⁴⁶

Сепак, општите модели на кодекси не содржат посебни одредби за донациите и спонзорствата и јавните набавки – кои носат висок ризик за појава на корупција и судир на интереси – а одредбите за поттикнување на пријавувањето на повредите во однос на кодексите, законите и заштита на пријавувачите не се доволно детални.

Постојат и повеќе етички кодекси на ниво на одделна стопанска гранка или професија, на пример:

- Етички кодекс на посредниците со промет на недвижности на Групацјата на агенциите за недвижности при Стопанската комора;
- Етички кодекс на советниците промовиран од Агенцијата за поддршка на претприемништвото;
- Етички кодекс на ПР специјалистите на Асоцијацијата за односи со јавноста;
- Етички кодекс на членовите на Здружението за односи со јавноста;

42 Во литературата понекогаш се прави разлика меѓу кодекс на однесување и етички кодекс. Притоа, првиот е повеќе насочен кон дефинирање на правила за прифатливо однесување, додека етичкиот кодекс повеќе се фокусира на опишување на општи вредности, како и поддршка од организацијата за примена на тие вредности во секојдневното работење. За потребите на овој документ двата изрази се сметаат за синоними. За повеќе информации за разликата меѓу овие два инструмента види на пр. стр. 34–35 од *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD, 2010.

43 http://www.transparency.org.mk/images/stories/eticki_kodeks_za_akcionerski_drustva.pdf

44 http://www.transparency.org.mk/images/stories/eticki_kodeks_za_mali_i_sredni_pretprijatija.pdf

45 http://www.mse.mk/Repository/UserFiles/File/Misev/Regulativa/Akti%20na%20berza/Kodeks_za_korporativno_uprvuvanje.pdf

46 http://www.transparency.org.mk/images/stories/bpcb_macedonian_ver.pdf

- Кодекс за професионалната етика на адвокатите, адвокатските стручни соработници, и адвокатските приправници на Адвокатската комора.

За одредени категории на деловни субјекти постои и законска обврска за изготвување и примена на етички кодекси и воведување на контрола на усогласеноста на работењето со прописите. Согласно членот 93 од законот за банките управниот одбор на банката изготвува етички кодекс, а според членот 100, лицата со посебни права и одговорности се должни редовно на секои шест месеца, да дадат писмена изјава за постоење или непостоење на судир на интереси. Според членот 99 од истиот закон управниот одбор на банка е должен да именува лице или да организира служба за контрола на усогласеноста на работењето на банката со прописите, со цел идентификација и следење на ризиците од неусогласеноста на работењето на банката со прописите. Под ризик од неусогласеност со прописите се смета и ризикот од изречени мерки од страна на Народната банка, од финансиски загуби и репутациски ризик како последица на пропусти во усогласување на работењето на банката со прописите. За контрола на усогласеноста на работењето на банката со прописите се поднесува месечен извештај до управниот одбор и тримесечен извештај до надзорниот одбор. За неизвршување на овие обврски предвидена е глоба за банката, за одговорното лице и за лице со посебни права и овластувања во банката. Според членот 21 од законот за инвестициските фондови, друштвата за управување со инвестициски фондови треба да донесат кодекс за етичко однесување во работењето, како и правилник за судир на интереси. Според членот 28 друштвата за управување со инвестициски фондови треба да имаат вработено лице одговорно за контрола на усогласеноста на работењето на друштвото со прописите. За неизвршување на овие обврски предвидена е глоба за правното лице и за одговорното лице во правното лице, како и привремена забрана за вршење на дејност на друштвото.

Македонската регулатива, за разлика од најдобрите практики од други земји, не овозможува експлицитно поповолен третман на компании кои имаат прифатено стандарди и процедури за заштита на интегритетот и за спречување на судир на интереси. На пример, во САД се пропишани⁴⁷ осум минимални критериуми⁴⁸ на организациска програма за придржување до законите и другите прописи, и за етичко однесување, врз основа на која организацијата може да има право на намалена санкција ако е осудена.⁴⁹ Дополнително, спомнатите насоки препорачуваат судовите да ги задолжат организациите кои се осудени со условна казна да воведат програма за придржување до законите и другите прописи и за етичко однесување. Со двете мерки се поттикнуваат организациите, вклучително и претпријатијата, да воведат вакви програми. Во Велика Британија, упатство на британското министерство за правда⁵⁰ дефинира шест принципи за развивање на делотворна програма за придржување до прописите против поткуп. Законот против поткуп на Велика Британија⁵¹ ги заштитува компаниите против кривична одговорност ако имале соодветни процедури наменети за спречување на поткуп (како оние наведени во спомнатото упатство), но истите биле прекршени од нивен вработен или друго поврзано лице.⁵²

Според член 28-а од македонскиот кривичен законик, правното лице е одговорно за кривично дело сторено од негов вработен или застапник со кое е остварена значителна имотна корист или на друг му е нанесена значителна штета, ако до делото дошло поради пропуштање на должниот надзор на органот на управување, органот на раководење или

47 Federal Sentencing Guidelines for Organizations, United States Sentencing Commission, http://www.uscc.gov/Guidelines/2012_Guidelines/index.cfm.

48 Достапни на следниот линк: http://www.uscc.gov/Guidelines/2012_Guidelines/Manual_HTML/8b2_1.htm.

49 Намалување на санкцијата по оваа основа во пракса е неизводливо во однос на анти truстовски случаи.

50 <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>

51 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23>

52 Член 7 од Законот воспоставува ново противправно дело за деловни субјекти кои нема да успеат да спречат лице да изврши поткуп во нивна корист.

надзорниот орган. Ова може да се однесува и на случаи на корупција (на пример, поткупување), но претставува имплицитна и многу поограничена формулација во споредба со решенијата од САД и Велика Британија. Истата не упатува на критериуми за соодветни системи за надзор во правните лица. Дополнително, со истиот член од законот, правното лице е одговорно за кривично дело и ако органот на управување, органот на раководење или надзорниот орган не го спречиле кривичното дело. Со тоа се намалува правната стимулација за правните лица да развиваат соодветни системи за надзор, бидејќи без оглед на квалитетот на таквите системи тие можат да бидат одговорни за вакво кривично дело и само поради тоа што не го спречиле.

Според членот 147 од законот за јавните набавки, економските оператори доставуваат изјава дека во последните пет години не им била изречена правосилна пресуда за учество во злосторничка организација, корупција, измама или перење пари. Доколку таква пресуда е донесена, според членот 146 од истиот закон, економскиот оператор се исклучува од постапката за доделување на договор за јавна набавка. Може да се смета дека и ваквата одредба посредно влијае на тоа деловните субјекти да развиваат системи за заштита на интегритетот.

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Според релевантна анкета⁵³, македонските менаџери даваат средна оценка за етичкото однесување на деловните субјекти во односите со други компании, државни службеници и политичари. Битно е да се спомне дека во однос на овој аспект на деловната клима, земјата е рангирана пониско во однос на други показатели и го зазема 100-то место на список од 144 земји⁵⁴.

Наспроти постоењето на бројни видови на кодекси кои се однесуваат на бизнисот во земјата, прашање е колку тие се спроведуваат во пракса. Воведувањето на етички кодекс во една компанија е прв чекор за унапредување на системите за интегритет, но истиот нема да даде резултати доколку компанијата не посвети внимание на едукација на вработените и останатите актери за кодексот и неговата примена во секојдневното работење, доколку не воведат награди и санкции за нивно почитување или непочитување во политиките за човечки ресурси, доколку не развие канали за давање совети и поднесување на поплаки. Отворено е прашањето и колку моделите на кодекси се прилагодуваат и прифаќаат од компаниите. Трите општи кодекси за деловна етика спомнати погоре не подлежат на посебни механизми за мониторинг на нивната примена и за санкционирање на евентуалните отстапувања. Дел од спомнатите грански, односно професионални кодекси имаат утврдено тела кои разгледуваат случаи на можно отстапување од одредбите на кодексите, и кои имаат можност да утврдат корективни мерки. Сепак, при истражувањето не беа лоцирани објавени податоци за активноста на овие тела и за нивните резултати во поглед на обезбедување на почитување на одредбите од кодексите, што остава отворени прашања за нивната функционалност.

53 Global Competitiveness Report 2012-2013, World Economic Forum, стр. 241.

54 Според истото истражување, Албанија, Турција, Хрватска и Црна Гора се повисоко рангирани во регионот на Југоисточна Европа во однос на ова прашање.

Вклучувањето на државата во развојот и промовирањето на кодекси на однесување⁵⁵ и други слични мерки придонесува за нивна ефективна имплементација. Добри практики од други држави, кои можат да ги применат нашите државни органи, се: давање појаснувања за правните одговорности од ваквите инструменти; давање практични примери за прашања со кои може да се соочат вработените во приватниот сектор, а кои можат да бидат опфатени со ваквите инструменти; појаснување на процедурите и давање поддршка за правилното и прифатливото однесување при случаи во кои може да се јават дилеми кај приватните ентитети; посочување на прирачници и правила развиени од меѓународни институции⁵⁶ за да послужат како инпут при развојот на домашни кодекси; објавување на списоци на компании кои се обврзуваат да почитуваат антикорупциски принципи и на нивните периодични извештаи во оваа сфера; поттикнување на соработка, транспарентност и интегритет во одредени високо-ризични стопански гранки, на пр. екстрактивна индустрија, фармацевтска индустрија, или градежништво; поттикнување на воведувањето на етички кодекси, пактови за интегритет⁵⁷, програми за обука за интегритет, процедури за пријавување на измама и корупција меѓу приватните деловни субјекти кои се приматели на јавни средства (на пример, деловни субјекти кои случиле договор за јавна набавка).

Препораки:

- Пропишување на минимални стандарди за организациска програма за придржување до законите и другите прописи, и за етичко однесување, врз основа на која претпријатијата може да имаат право на намалена санкција за сторени противправни дејства.
- Дополнување на моделите на етички кодекси и кодексите за добро корпоративно управување со детални одредби за:
 - » спречување на корупција при донации, спонзорства и јавни набавки;
 - » поттикнување на пријавување на сомнежи за корупција и други нелегални активности, воспоставување процедури и канали за пријавување, заштита на лицата кои вршат такво пријавување, и санкции против одмазда или дискриминација кон такви лица;
 - » систем за мониторинг и почитување на кодексите на ниво на компанија, но и на ниво на стопанска гранка, регион или стопанство.
- Јавна кампања со поддршка од државните органи за зголемено прифаќање на етичките кодекси и кодексите за добро корпоративно управување од страна на деловните субјекти, вклучително и со објавување на имињата на компании кои вовеле одреден кодекс. Кампањата треба да обрне посебно внимание на стопанските гранки и активности со зголемени ризици за корупција.
- Објавување на механизми и активности за мониторинг и почитување на кодексите и постигнатите резултати.

55 United Nations Convention against Corruption, article 12(2b).

56 На пример "Good practice guide on internal controls, ethics and compliance" и "Principles on Corporate Governance" на ОЕЦД, "Rules of Conduct and Recommendations on Combating extortion and bribery" на International Chamber of Commerce, "Business Principles for Countering Bribery" на Transparency International, "Principles for Countering Bribery" на "Partnering against Corruption Initiative" (PACI) на World Economic Forum.

57 Пакт за интегритет е договор меѓу договорниот орган и носителот на набавката што дефинира одредени анти-корупциски правила на игра и процедури, вклучително и систем за мониторинг. Ресурси може да се најдат на следната веб-страница: http://www.transparency.org/whatwedo/tools/resources_about_integrity_pacts/3/

Институција: Министерство за економија, Централен регистар, Централен депозитар на хартии од вредност, Македонска берза на хартии од вредност, Комисија за хартии од вредност

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали од претпријатијата се бара да поседуваат податоци за правните и физички лица кои ја имаат крајната сопственост и крајната контрола врз претпријатијата, а од инвеститорите и поверениците да доставуваат податоци за крајната сопственост и крајната контрола врз претпријатијата?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Членот 12.2. (ц) од Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата посочува на потребата за развој на транспарентност меѓу субјектите од приватниот сектор, вклучително и идентификување на правните и физички лица вклучени во сопственоста и раководењето со претпријатијата.

Ризиците за корупција, судир на интереси и различни видови на злоупотреби се повисоки во услови кога не е транспарентен идентитетот на лицата кои играат важна улога во основањето на деловните субјекти и менаџментот со нив. Праксата во светот покажува дека кај големите корупциски случаи се користат корпорациите за да се скрие идентитетот на физичките лица вклучени во корупција.⁵⁸ Според препораките на FATF од 2012,⁵⁹ земјите треба да обезбедат податоци за крајната сопственост⁶⁰ на компаниите кои треба да се достапни или на ниво на компанија, или, пак, на ниво на регистар на трговски друштва.⁶¹

Државната програма не го обработува ова прашање, па подолу следи преглед на состојбата со цел да се оцени дали би било целисходно да се развие соодветна активност во оваа сфера.

Според македонската регулатива Централниот регистар води евиденција за номиналните сопственици на трговските друштва и другите правни лица.⁶²

Согласно членот 11 од законот за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам, финансиските институции и одредени категории други правни лица⁶³ треба да го идентификуваат и потврдат крајниот сопственик на клиентот кој е правно лице. Кога не може да го потврдат идентитетот на крајниот сопственик на друг начин, треба да земат изјава за краен сопственик од клиентот, која потоа се должни да ја потврдат врз основа на податоци од „независни и сигурни извори“.

58 van der Does de Willebois, Emile; Halter, Emily M.; Harrison, Robert A.; Park, Ji Won; Sharman, J. C.. 2011. The Puppet Masters : How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It. © World Bank, стр. 17; <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2363> License: CC BY 3.0 Unported.

59 FATF Recommendations од февруари 2012 г., http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

60 Номиналната сопственост се однесува на физичките и правните лица кои ги поседуваат или ги контролираат претпријатијата. Крајната сопственост ги утврдува и физичките лица кои стојат зад одредено правно лице кое се јавува како номинален сопственик на одредено претпријатие, или врските меѓу физичките лица и правните лица кои може да се искористат за контрола на одредено претпријатие.

61 Види го и предлогот на европската комисија за четврта директива за спречување на перење на пари „Proposal for a Directive on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing“, COM/2013/045 final - 2013/0025 (COD).

62 Регистарот не ги бележи промените во сопственоста на акционерските друштва по нивното основање.

63 На пр. оние што се бават со промет со недвижности, купопродажба на возила, ревизорски и сметководствени услуги, нотарски услуги, адвокатски и други правни услуги; консултантски услуги; инвестициски и даночни советници.

Според членот 67 од законот за хартии од вредност Централниот депозитар на хартии од вредност е должен на првиот работен ден секој месец да објавува на својата веб-страница список на физички и правни лица кои поседуваат над 5% од било која класа на хартии од вредност на акционерските друштва кои се водат во Регистарот на акционерски друштва со посебни обврски. Депозитарот објавува и архива од ваквите списоци.⁶⁴ Според членот 158 од истиот закон, акционерските друштва кои се водат во Регистарот на акционерски друштва со посебни обврски за известување се должни во рок од еден работен ден до Комисијата за хартии од вредност да достават извештај за настанување на секоја ценово-чувствителна информација – како на пример, стекнување или отуѓување на над 5% од средствата на акционерското друштво, оставка, разрешување и именување на членовите на органите на управување. Извештајот Комисијата го објавува на својата веб-страница, а во рок од пет дена друштвото треба да ја објави информацијата во дневен весник. Според член 166-б, акционерските друштва и другите правни лица – издавачи на хартии од вредност, чии хартии од вредност не котираат на берза и не се водат во Регистарот на акционерски друштва со посебни обврски за известување, се должни на интернет страницата на берзата на хартии од вредност да објавуваат промени во сопственичката структура над 10%, и промени во органите на управување и раководење во рок од десет дена. Според член 38 на Правилата за котација на Македонската берза на хартии од вредност, котираните друштва мора да објават известување за сите промени на сопственоста при кои одредени сопственици се стекнале со 5% од главнината на акциите со право на глас, како и кога истите го намалиле своето учество. Сепак, сите овие информации за кои постои законска обврска за известување или објавување се однесуваат на номиналната сопственост на акционерските друштва, но истите нужно не ги откриваат и физичките лица кои стојат зад правни лица-сопственици на хартии од вредност.

Од горенаведеното може да заклучиме дека македонската законска регулатива задолжително бара од компаниите да располагаат со и да доставуваат податоци за нивните номинални, но најчесто не и за крајните сопственици. Регистарот на трговски друштва и други правни лица исто така се ограничува на водење податоци за номиналната сопственост. Единствено од компаниите од одредени дејности со зголемен ризик за перењето пари, дефинирани со законот за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам, се бара да собираат податоци и за крајната сопственост на клиентите.

Дополнително, постојат и механизми за зајакнување на контролата врз деловните субјекти, што, независно од сопственоста, може да се искористат од одредено физичко лице, или од физичко лице кое дејствува преку правно лице, за остварување на ефективна контрола врз компаниите. На пример, законот за трговски друштва со членовите 392, 392-б и 392-в овозможува акционерите да бидат претставувани на акционерско собрание од полномошник. Еден полномошник може да застапува повеќе акционери, а компаниите се обврзани да чуваат податоци за дадените полномоштва за одделните акционерски собранија. Порано законот ги ограничуваше ваквите полномоштва да важат за едно собрание на акционери, но со измени од 2011 г. дадено полномошно може да важи и до две години. Со тоа е зголемен ризикот полномоштвата од акционерите да се користат како значаен механизам за зајакнување на контролата врз деловните субјекти. Акционерите се обврзани да ги известуваат друштвата за вакви полномоштва, но освен за оние друштва кои котираат на берза и оние со посебни обврски за известување за тоа не е пропишан задолжителен рок, па во пракса друштвото може да добие информации за склучените полномоштва непосредно пред одржување на собрание на акционери.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Постојните бази на податоци со кои располагаат државните органи овозможуваат едноставна и брза проверка на номиналната, но не и на крајната сопственост и крајната контрола врз претпријатијата. Податоците за номиналната сопственост се достапни до јавноста врз основа на поединечни барања до Централниот регистар,⁶⁵ а за пристап до секој податок се наплаќа надомест од 256 денари. Сепак, состојбата во оваа сфера не е многу добра ниту во остатокот од Европа. Според скорешна студија која има опфатено 34 европски земји меѓу кои и нашата земја,⁶⁶ само во четири од нив⁶⁷ ентитетите задолжени за регистрирање на деловните субјекти обезбедуваат достапност на јавноста до податоците за крајните сопственици, додека во други две земји регистрите располагаат со вакви податоци но не ги објавуваат.⁶⁸

Од друга страна, дискутабилно е дали и како финансиските институции и други пропишани категории правни лица⁶⁹ вршат проверка врз основа на „независни и сигурни извори“ на изјавите на клиентите за крајни сопственици со над 25% од сопственоста или контролата. Ова посебно што горниот текст посочува дека не постојат такви извори за проверка на крајниот сопственик, барем не за најголем дел од правните лица, па оттука тешко е да се примени оваа обврска од законот. Дополнително, овој систем функционира врз основа на премисата дека клиентот во иднина ќе извести за промена кај крајните сопственици, т.е. ќе ја ажурира претходно дадената изјава, нешто што е наведено како обврска во напомена во изјавите за краен сопственик што ги користат финансиските институции. Прашање е дали и колку финансиските институции им ја објаснуваат ваквата обврска на клиентите при пополнување или доставување на изјавите за краен сопственик.

Препорака:

Воспоставување на ажурирани бази на податоци за едноставна, брза и сигурна проверка на крајната сопственост и крајната контрола врз претпријатијата, и обезбедување нивна достапност до релевантните државни органи и засегнатите страни.

⁶⁵ За акционерските друштва ажурирани податоци за номиналната сопственост води Централниот депозитар на хартии од вредност.

⁶⁶ The identification of beneficial owners in the fight against money laundering, Final Report of Project BOWNET – Identifying the Beneficial Owner of legal entities in the fight against money laundering; <http://www.bownet.eu/materials/BOWNET.pdf>

⁶⁷ Естонија, Италија, Романија, Словенија.

⁶⁸ Стр. 60 од спомнатата студија.

⁶⁹ Дефинирани со законот за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам.

Институција: Комисија за заштита на конкуренцијата, ДКСК, Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали постојат превентивни мерки за злоупотреба на процедурите кои ги регулираат бизнисите, вклучително и процедури во врска со субвенции и дозволи кои се даваат од страна на државата за комерцијални активности?

| | | |
|------------------|---------|---|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Членот 12.2. (д) од Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата упатува на превенција од злоупотреба на процедурите кои ги регулираат приватните субјекти, а 12.2 (е) на превенирање на судир на интереси преку ограничување на ангажманите во приватниот сектор на поранешни службени лица. Светските искуства говорат дека давање-то субвенции и дозволи за одредени комерцијални активности, вршењето на надзор и контрола, како и другите подрачја каде државата интервенира во економскиот живот и во приватниот сектор, се подложни на корупција или друга злоупотреба. Ваквите злоупотреби можат да се манифестираат и преку неоправдан „поповолен третман“ на одредени деловни субјекти од регулаторите или споделување на сензитивни пазарни информации со кои располагаат регулаторите, а за возврат на истите да им биде ветено подоцнеж-но вработување, хонорарно ангажирање, стекнување на сопственост кај деловниот субјект што подложил на регулација или друг вид на корист.

Државната програма не го обработува ова прашање, па подолу следи преглед на состојбата со цел да се оцени дали би било целисходно да се развие соодветна активност во оваа сфера.

Членот 17 од законот за спречување судир на интереси пропишува тригодишна забрана за вработување во приватниот сектор на службените лица од јавниот сектор, како и за стекнување на акции односно удели, доколку се работи за субјекти кај кои е вршен надзор или со кои имале воспоставено каков било договорен однос при вршењето на јавните овластувања или должности. Постои и двогодишно ограничување за застапување на правни субјекти, ако службеното лице било претходно вклучено во одлучување по предмет поврзан со тие субјекти. Предвидена е глоба за службените лица, правните и физичките лица кои ќе постапат спротивно на овие одредби.⁷⁰ Ваквото временско ограничување од две до три години за активностите на поранешните службените лица се чини дека е строго, посебно ако се спореди со констатацијата дека во други познати примери во светот се прифаќа рамка од една до две години – иако постојат и земји со ограничувања до пет години.⁷¹ Според член 20-в од истиот закон службеното лице ако во рок од три години се вработи во трговско друштво или друго правно лице во приватниот сектор, е должно во рок од 30 дена да ја извести Државната комисија за спречување на корупцијата. Законот не пропишува ваква обврска при ангажирање на поранешни службени лица како хонорарни советници или подизведувачи, но оваа сфера е опфатена со Етичкиот кодекс на државните службеници. Имено, според членот 9, став 4 од Кодексот, државниот службеник не смее да прифати соработка со физички или правни лица кои имаат или имале економски интерес од одлу-

⁷⁰ Член 31-а од законот за спречување судир на интереси.

⁷¹ OECD (2010), Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest, OECD Publishing, стр. 68–69. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en>.

ките или активностите на органот во „кој тој бил вработен во последните три години“⁷². Членот 7 од Етичкиот кодекс на државните службеници и членот 10 од Етичкиот кодекс на јавните службеници ги обврзува службениците да ја обезбедуваат потребната тајност и соодветната заштита на информацијата што ја дознале врз основа на својата положба во администрацијата. Членот 15 од Етичкиот кодекс на јавните службеници забранува употреба на информации со кои се стекнал јавниот службеник при работата за лична корист. Формулациите од Етичкиот кодекс на државните службеници и Етичкиот кодекс на јавните службеници се чини дека се доволно широки за да го опфатат и избегнувањето на употребата на инсајдерски информации на штета на поранешниот работодавач или на штета на конкурентите. За постапување спротивно на одредбите утврдени со кодексите, службениците одговараат дисциплински,⁷³ па оттука отсуствува механизам за санкционирање на прекршување на одредбите кои важат по престанокот на работниот однос во службата.⁷⁴ Дополнително, во законот за државните службеници и законот за јавните службеници е утврдено дека службениците ја вршат работата без притоа да се раководат од лични финансиски интереси и без да ги злоупотребуваат овластувањата и статусот што го имаат.⁷⁵ Понатаму, државниот службеник е должен да ја чува државната и класифицирана информација – обврска што трае до три години по престанувањето на службата.⁷⁶ Слична одредба содржи и законот за јавните службеници.⁷⁷ Законски не е предвиден надомест за поранешните службени лица доколку сите овие забрани и ограничувања им оневозможат соодветна заработка. Сепак, со законот за плата и другите надоместоци на пратениците и другите избрани и именувани лица, е предвидена можноста пратениците, функционерите и раководните работници да добиваат плата во рок од три до осумнаесет месеци по престанувањето на функцијата.⁷⁸

Се работи на целосно усогласување на регулативата за контрола на државната помош со правото на ЕУ.⁷⁹

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

72 Формулацијата „органот во кој тој бил вработен во последните три години“ може да се протолкува на барем два начини. Таа може да се однесува на сите државни службеници кои кога било во последните три години биле вработени во односниот орган, или пак, дословно сфатена, може да се однесува само на државните службеници кои во текот на сите три последни години биле вработени во односниот орган. Иако изгледа веројатно дека намерата на Министерството за информатичко општество и администрација, кое го изработувало предлог-текстот на законот, била поблиску до првиот начин на толкување, сепак, оваа непрецизност може да доведе до забуни, па и до обиди за злоупотреба.

73 Член 1, став 3 од етичкиот кодекс за државните службеници и етичкиот кодекс за јавните службеници.

74 Се додека не се обезбеди механизам за надомест на изгубената заработка поради почитувањето на ограничувањата кој би важел за сите поранешни службени лица, а не само за дел од нив, авторот не препорачува зајакнување на предвидените санкции за непочитување. Преглед на механизмите за санкционирање на службените лица и на субјектите од приватниот сектор што се впуштиле во прекршување на ограничувањата може да се најде на стр. 82–85 од OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en>.

75 Во членот 18 од законот за државните службеници и членот 24 од законот за јавните службеници.

76 Член 20 од законот за државните службеници.

77 Види го членот 11 од законот за јавните службеници.

78 Член 19 од законот за плата и другите надоместоци на пратениците во Собранието и другите избрани и именувани лица во Републиката.

79 Годишен извештај на комисијата за заштита на конкуренцијата за 2012 г., стр. 26; Национална програма за усвојување на правото на ЕУ, ревизија 2013 г., стр. 94.

Образложение за дадената оценка:

Според анкета на менаџерите спроведена за потребите на Глобалниот извештај за конкурентноста⁸⁰ во земјава не е нагласено изразена злоупотребата на јавни средства како последица на корупција, не само споредено со другите индикатори на деловната клима во земјата, туку споредено и со резултатите од други земји⁸¹. Истото може да се рече и за зачестеноста на нерегуларните исплати и митото – меѓу другото и при обезбедувањето на дозволи од државата⁸² – а во помала мера и за фаворизирањето при одлучувањето во однос на политиките и доделувањето на договорите од страна на органите на државната управа и регулаторите⁸³.

Во поглед на издавањето на дозволи како добар пример може да наведе распределбата на меѓународните ЦЕМТ/ЕКМТ⁸⁴ транспортни дозволи. Овој процес, кој веќе осум години се врши јавно по електронски пат, е одобрен од корисниците на дозволите, односно превозниците, што нуди транспарентност и со него се минимизираат можностите за влијание на човечкиот фактор при изборот на фирмите што добиваат дозволи, како и можноста за корупција.

Комисијата за заштита на конкуренцијата има зголемен број на решенија за државна помош донесени во 2011 во споредба со 2010 г.,⁸⁵ а во 2012 г. има зголемување на бројот на барања на мислења и на доставени известувања – нотификации за државна помош кои доаѓаат од страна на министерствата.⁸⁶ Кај дел од доделената државна помош на приватниот сектор не се објавува нејзиниот обем. Според Годишниот извештај на Комисијата за заштита на конкуренцијата за 2012 г., „не постои можност [секогаш⁸⁷] да се стават парични суми“ бидејќи поволностите кои се предвидуваат со Законот за технолошки индустриски развојни зони за инвеститорите не вклучуваат секогаш грантови, туку се однесуваат и на даночни олеснувања и ослободувања. Проверка на донесените одлуки/решенија за доделена државна помош покажува дека најчесто не се објавува големината на даночните и царинските олеснувања. Дури и во случаите кога специфичната помош вклучувала грантови наменети за инвеститорите, износот на истите не е секогаш објавен. Според медиумски извештаи, „се прават исклучоци од преговарачки аспект за да не се стави Владата во позиција да мора да им нуди на сите еднаква помош за да дојдат да инвестираат во земјава“⁸⁸. Иако тоа е валидна поента, оваа пракса може да создаде впечаток за нетранспарентност во трошењето на јавните средства, и да доведе до зголемен ризик од корупција.

Позитивно е што Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој има објавено список на корисници кои ја злоупотребиле финансиската помош⁸⁹. Сепак, на истиот список фигурираат само две физички лица, во услови кога само за 2012 година финансиската поддршка на земјоделството и на руралниот развој беше програмирана на околу 120 милиони евра. Во други земји, на пример во Словачка, се заговара и онлајн објавување на лицата кои примиле некаков облик на субвенции, износот, како и податоци за начинот на извршената селекција на истите.⁹⁰ Европската унија има воспоставено онлајн систем во кој може да се следат примателите на грантови и лицата кои склучиле договори

80 Global Competitiveness Report 2012-2013, World Economic Forum, стр. 241.

81 Според истото истражување само Црна Гора е подобро рангирана во регионот на Југоисточна Европа во однос на ова прашање.

82 Според истото истражување земјава е најдобро рангирана во регионот на Југоисточна Европа во однос на ова прашање.

83 Според истото истражување Босна и Херцеговина, Турција и Црна Гора се подобро рангирани од нашата земја во регионот на Југоисточна Европа во однос на ова прашање.

84 European Conference of Ministers of Transport (ECMT)/Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT).

85 European Commission 2012 Progress Report, стр. 33.

86 Годишен извештај на комисијата за заштита на конкуренцијата за 2012 г, стр. 32.

87 Забелешка на авторот.

88 „Кои компании добиваат државна помош и за што?!“, магазин Капитал, 20 септември 2013, http://www.kapital.mk/MK/magazin/96717/koi_kompanii_dobivaat_drzhavna_pomosh_i_za_shto_.!.aspx

89 http://www.pa.gov.mk/Root/mak/docs/Black_list_15032013.pdf (пристапено на 27.05.2013).

90 Види Recent Slovak Anti-corruption Measures, Transparency International Slovakia, 2012; http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Gov-anticorruption-measures_Kurian.pdf (пристапено на 27.05.2013).

со ЕУ врз основа на постапките за јавни набавки.⁹¹ Во оваа смисла за поздравување е што во електронскиот систем на јавни набавки е воведена нова функционалност – објавување на известувања за реализирани договори. Преку неа се овозможува прикажување на реалната реализација на договорите за јавни набавки преку што договорните органи ќе можат да вршат корекција на првичната вредност на известувањето за склучениот договор.

Сепак, користењето на оваа функционалност е опционално, односно е препуштено на добрата волја на договорните органи да достават такво известување.

Во однос на примената на одредбите за ограничување на вработувањето на службени лица во трговско друштво или друго правно лице во приватниот сектор, годишните извештаи на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2011 и 2012 г. не наведуваат дека комисијата добила известување за вакво вработување, согласно 20-в од истиот закон, или дека добила известување за стекнување акции односно удели на службено лице во правно лице над кое вршел надзор. Фактот што законски не е предвиден надомест во целиот период на траење на забраната за сите поранешни службени лица доколку забраната им оневозможи соодветна заработка поради неможност за вработување кај или застапување на одредени правни лица за време на релативно долгиот период во кој е предвидена, создава висок ризик за прекршување на ваквата забрана. Во услови кога постои таков ризик и кога е голем бројот на службени лица што се опфатени со законот⁹² – а сепак отсуствува поднесувањето на вакви известувања – потребно е зајакнување на надзорот во оваа сфера.

Препораки:

- Зајакнување на примената на ограничувањата што се однесуваат за активностите на поранешните службени лица
 - » Разработување на механизам за контрола на исполнувањето на членовите 17 и 20-в од законот за спречување судир на интереси (на пример, преку развивање на база на податоци на органи кои регулираат одредени стопански гранки и на вработени во нив со соодветни регулаторни овластувања и должности, и автоматско споредување на податоците во неа со податоците за нововработените лица од евиденцијата на Агенцијата за вработување, или со податоци за промена на сопственоста на акциите од Централниот депозитар на хартии од вредност).
 - » Комуницирање на ограничувањата што се однесуваат за активностите на поранешните службени лица преку информирање за ограничувањата (вклучително и формално известување на новите службени лица за ограничувањата и потсетување за ограничувањата на службените лица на кои им престанува службата при примопредавање на должностите или преку писмо), советување (вклучително и давање совети кога ќе биде побарано, годишни циркулари, програми за обука за интегритетот за службениците и за приватниот сектор), и вклучување на ограничувањата во формалните документи поврзани со приватниот сектор (на пр. во тендерската документација и договорите за јавни набавки).
- Унапредување и централизирање на онлајн објавувањето на лицата од приватниот сектор кои примиле некаков облик на јавни средства (на пр. субвенции, јавни набавки), примениот износ и намената.

91 http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_en.htm

92 За пример како можат да се осмислат исклучоци од ограничувањата кои ја земаат предвид моќта на поранешното службено лице да влијае врз одлуките кои биле носени, како и можностите кои ги имал за пристап до осетливи податоци види го примерот од Канада на стр. 80 од OECD (2010), Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en>.

Институција: Министерство за финансии, релевантни професионални организации, стопански комори и организации на работодавачи

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали приватните претпријатија подлежат на доволна внатрешна ревизорска контрола и водат соодветно сметководство, а финансиските извештаи се предмет на соодветни процедури за надворешна ревизија?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Членот 12.2. (ф) од Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата посочува на потребата приватните претпријатија, земајќи ја предвид и нивната структура и големина, да подлежат на доволна внатрешна ревизорска контрола која би помогнала во спречување и откривање на корупција, а задолжителните финансиски извештаи на тие претпријатија да подлежат на соодветни процедури на ревизија.

Во Државната програма не постојат посебни активности поврзани со овој индикатор, па анализата е насочена кон испитување на потребата за проширување на активностите.

Согласно членот 469 од законот за трговските друштва, сите средни и големи трговски друштва, банки и осигурителни друштва, друштва кои котираат на берза како и друштва кои влегуваат во консолидација, водат сметководство во согласност со Меѓународните стандарди за финансиско известување (МСФИ). Сите други друштва водат сметководство во согласност со Меѓународниот стандард за мали и средни субјекти. Одредбите на законот во однос на водењето на сметководството се применуваат и на правните лица кои не се сметаат за трговци, ако со друг закон поинаку не е определено. Ваквите одредби, според кои дури и средните друштва се обврзани да водат сметководство во согласност со МСФИ се дури и построги од меѓународната пракса во оваа сфера.

Во 2010 г. е изменет и дополнет законот за трговските друштва⁹³ со што е воведена обврска за организирање на задолжителна служба за внатрешна ревизија кај акционерските друштва кои се класификувани како големи трговци согласно одредбите на законот за трговските друштва, како и на друштвата чии акции котираат на берза, односно друштвата кои, согласно законот за хартии од вредност, се со посебни обврски за известување. Службата за внатрешна ревизија врши постојана и целосна ревизија на законитоста, правилноста и ажурноста на работењето на друштвото преку: оцена на адекватноста и ефикасноста на системите за внатрешна контрола; оцена на спроведувањето на политиките за управување со ризиците; оцена на поставеноста на информатичкиот систем; оцена на точноста и веродостојноста на трговските книги и финансиските извештаи; проверка на точноста, веродостојноста и навременоста во известувањето согласно со прописите и следење на почитувањето на прописите, политиките и процедурите на друштвото. Со законот за банки-те⁹⁴ надзорниот одбор на банката е должен да организира служба за внатрешна ревизија, која ги има истите надлежности како што е наведено претходно, но покрај тоа и: следење на почитувањето на прописите, етичкиот кодекс, политиките и процедурите; оцена на системите за спречување на перење пари и оцена на услугите што банката ги добива од

93 Види нови членови 451-а, 451-б, 451-в и 451-г воведени со членот 10 од законот за измени и дополнувања на законот за трговските друштва, Сл.весник бр. 48/2010.

94 Види членови 95 до 98.

друштвата за помошни услуги на банката. Службата за внатрешна ревизија кај банките и останатите трговски друштва е должна да изработи полугодишен и годишен извештај за своето работење и да ги достави до органот на надзор и до органот на управување⁹⁵. Органот на надзор е должен да го достави годишниот извештај на службата до собранието на друштвото⁹⁶. Службата за внатрешна ревизија е должна веднаш да ги извести органот на надзор и органот на управување доколку во текот на контролата утврди непочитување на стандардите за управување со ризиците и дека органот на управување не ги почитува прописите и општите акти и интерните процедури на друштвото или банката.

Според членот 28 од законот за инвестициските фондови, друштвата за управување со инвестициски фондови треба да имаат назначен еден овластен внатрешен ревизор.

Според законот за супервизија на осигурувањето (членовите 123–128), надзорниот орган на друштвото за осигурување е должен да воспостави внатрешна ревизија како независна организациска единица, со најмалку еден овластен ревизор. Внатрешните ревизори утврдуваат дали друштвото за осигурување: ги врши работите на осигурување во согласност со закон, како и во согласност со внатрешните прописи на друштвото за осигурување со кои се регулира работењето на друштвото за осигурување; води трговски книги и изготвува годишни извештаи, составува сметководствени документи, ги вреднува ставките во деловните биланси и годишни сметки и ја известува јавноста за податоците од годишните извештаи согласно со овој закон, како и согласно со внатрешните прописи со кои се регулира работењето на друштвото за осигурување. Внатрешните ревизори изготвуваат извештаи за спроведената внатрешна ревизија најмалку два пати годишно кои се поднесуваат до надзорниот орган на друштвото за осигурување. Годишниот извештај се поднесува до Агенцијата за супервизија на осигурување на мислење, а надзорниот орган е должен извештајот, заедно со мислењето од страна на Агенцијата за супервизија на осигурување, да го стави на дневен ред на годишното собрание на акционерите.

Согласно членот 39 од законот за ревизија акционерските друштва со посебни обврски за известување се должни да формираат одбор за ревизија⁹⁷. Мнозинството членови во одборот за ревизија се избираат од членовите на надзорниот одбор, а најмалку еден е независен и има познавање од областа на сметководството или ревизијата. Одборот за ревизија ги врши следниве работи: ја следи законската ревизија на финансиските извештаи; ја следи усогласеноста на работењето со прописите што се однесуваат на сметководствените стандарди и финансиските извештаи; го следи процесот на ревизија и ја оценува работата на друштвото за ревизија или на овластениот ревизор – трговец поединец; предлага друштвото за ревизија; ја следи работата и ја оценува ефикасноста на внатрешната ревизија и системите на управување со ризик.

Независната надворешна ревизија на финансиските извештаи е задолжителна за големи и средни трговци организирани како акционерски друштва, друштва чии хартии од вредност котираат на берза и големи и средни трговци организирани како друштва со ограничена одговорност.⁹⁸ Овие друштва се должни да имаат ревизорско мислење на финансиските извештаи најдоцна еден месец пред одржувањето на собирот на содружниците, односно собранието. Овластениот ревизор на финансиските извештаи поднесува извештај за извршена ревизија, според Меѓународните ревизорски стандарди, што се ажурираат на годишна основа заради усогласување со тековните стандарди онака како што се дополнети, изменети или усвоени од страна на Меѓународната федерација на сметководители (IFAC).

95 Кај банките и до одборот за ревизија на банката.

96 Кај банките и до Народната банка.

97 Друштво кое извршило јавна понуда на хартии од вредност, или има основна главнина од еден милион евра во денарска противвредност и повеќе од 50 акционери, или е котирано на берза.

98 Членот 478 од законот за трговските друштва.

Извештајот за извршената ревизија, заедно со годишната сметка и финансиските извештаи и годишниот извештај се доставува на одборот на директори, на надзорниот одбор, односно на контролорот, а потоа и на собирот на содружниците, односно на собранието.

Законот воспоставува посебна заштита за малцинските сопственици, со што содружници што поседуваат една десетина од основната главнина на друштвото со ограничена одговорност имаат право да определат овластен ревизор за да изврши посебна ревизија на последната годишна сметка и финансиските извештаи.⁹⁹ Ревизорот е должен извештајот од извршената ревизија, без одлагање да го достави до управителот и до надзорниот одбор, ако друштвото има орган на надзор.¹⁰⁰ Акционер или група на акционери кои имаат најмалку 10% од основната главнина на трговското друштво, имаат право да бараат од органот на управување да свика собрание на трговското друштво на кое ќе се назначи овластен ревизор кој ќе изврши увид, ревизија, проверка, уверување или поврзани услуги во делокругот на активностите на трговското друштво за кои во барањето е изразено сомневање за постоење на можни нерегуларности.¹⁰¹

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Најголемиот товар на промените во финансиското известување настанати со прифаќањето на Меѓународните стандарди за финансиско известување го носат сметководителите. „Се уште е голем бројот на сметководители чии активности околу сопственото стручно образование завршуваат на читање на периодични публикации на професионалните организации, што е потребно, но ни од далеку доволно.“¹⁰²

Позитивно е што во 2012 г. формиран е институтот на сметководители и овластени сметководители, кој: води регистри на сметководители и овластени сметководители, врши контрола на нивното работење, организира и спроведува испит за стекнување на уверение за сметководител, односно уверение за овластен сметководител; издава уверение за сметководител и уверение за овластен сметководител; издава и одзема лиценци за работа на трговците поединци - сметководители, трговците поединци - овластени сметководители и друштвата за вршење на сметководствени работи; организира и спроведува обука за континуирано професионално усовршување; ја следи примената на Кодексот на етика за професионални сметководители на Меѓународната федерација на сметководители; ги преведува Меѓународните стандарди за финансиско известување и Меѓународниот стандард за финансиско известување за мали и средни субјекти.

Воведувањето на задолжителна внатрешна ревизија ќе придонесе кон подобрување на процесот на финансиско известување на деловните субјекти, и унапредување на контролата и надзорот на функциите во претпријатието.

99 Членот 229 од законот за трговските друштва.

100 Членот 230 од законот за трговските друштва.

101 Членот 460-в од законот за трговските друштва.

102 Јанка Димитрова, Одговорноста на сметководителите, менаџментот и ревизорите за веродостојноста, квалитетот и кредибилитетот на финансиските извештаи, стр.9.

Работата на независната ревизија ја унапредува Институтот на овластени ревизори во земјата. Институтот води регистар на овластени ревизори и регистар на друштва за ревизија и овластени ревизори - трговци поединци; спроведува испити за стекнување на звањето овластен ревизор; дава предлог до министерот за финансии за издавање на дозвола за работа на друштво за ревизија, овластен ревизор трговец - поединец и издавање уверение за овластен ревизор; организира и спроведува континуирано професионално образование; ја следи примената на Меѓународните стандарди за ревизија (МСР) и Кодексот на етика за професионални сметководители на Меѓународната федерација на сметководители (МФС) кај друштвата за ревизија и кај овластените ревизори - трговци поединци; ги преведува и ажурира МСР, Меѓународните сметководствени стандарди (МСС), Меѓународните стандарди за финансиско известување (МСФИ), Кодексот на етика за професионални сметководители на МФС и Меѓународните стандарди за контрола на квалитет.

Препорака:

Бидејќи препораката би се однесувала на натамошна едукација на ревизорите (внатрешни и надворешни) и сметководителите за начините на превенирање и откривање на корупција во приватниот сектор, истата е вклопена во слична, поширока препорака под вториот проблем опишан подолу.

Проблем / ризичен фактор 2:

Недоволно познавање за корупцијата и судирот на интереси во приватниот сектор

Образложение:

Недоволното познавање на проблемот на корупцијата и судирот на интереси и нивното разорно влијание создава потреба од спроведување на обуки и интензивирање на соработката меѓу приватниот и јавниот сектор.

Институција: ДКСК и други релевантни органи; стопански комори и организации на работодавачи

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали се унапредува соработката помеѓу органите на редот и релевантни приватни субјекти во насока на идентификација и детекција на неправилности кои може да бидат индикатор за коруптивно однесување, или во организирање на обуки, изготвување информативни материјали и давање на совети на деловните субјекти за превентивни мерки?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Членот 12.2. (а) од Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата се однесува на унапредување на соработката меѓу органите за примена на законот и релевантните приватни субјекти. Честопати конкурентите се оние кои забележуваат неправилности или сомнителни активности и трансакции при нивните редовни финансиски и комерцијални активности. Оттука тие може да им помогнат на државните органи при идентификација и

детекција на неправилности кои може да бидат индикатор за коруптивно однесување.¹⁰³ Од друга страна, пак, државните органи може да им дадат совети или сугестии на деловните субјекти за најдобрите начини како да спречат корупција или како да воспостават превентивни механизми. Обединетите нации¹⁰⁴ посочуваат добри практики поврзани со одредени договорни или законски инструменти, применети во други држави, како што се: склучување на меморандуми за соработка и споделување на информации со бизнис секторот при истражување на случаи на корупција и судир на интереси, или обврска за финансиските институции, како и деловни субјекти во специфични дејности да пријават сомнителни трансакции (најчесто поврзано со борба против перење пари и финансирање на терористички активности).

Во оваа сфера може да се наведе барем една активност од Државната програма која е веќе спроведена. ДКСК во 2011 г. потпиша меморандум за соработка за взаемна поддршка¹⁰⁵ со повеќе претставници на деловниот сектор (стопански комори, кластери и организации на работодавачи), кој, меѓу другото, се однесува и на размена на достапни информации и соработка во реализација на едукација и обука.

Подолу следи преглед на останатите аспекти на состојбата поврзана со ова прашање-индикатор со цел да се оцени дали би било целисходно да се развијат дополнителни активности во Државната програма во оваа сфера.

Според членот 58 од законот за спечување на корупцијата секој вработен во банка, штедилница, менувачница, осигурително друштво, берза или друга финансиска организација е должен веднаш да пријави сомнителна трансакција што е во врска со корупција. Пријавата се доставува до одговорното лице во тоа правно лице, органите определени со закон и ДКСК, а за непријавување е предвидена глоба. Според членот 41 од истиот закон избран или именуван функционер, како и друго службено лице и одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа и друго правно лице што располага со државен капитал е должно да го пријави секое казниво дело поврзано со корупција, како и секоја повреда на одредбите од овој закон, за кои дознало во вршењето на својата должност. За непријавување е предвидена глоба, освен ако непријавувањето е кривично дело. Интересно е што овој закон ја ограничува обврската за пријавување корупција по членот 41 само на одговорните лица во правните лица со државен капитал. Отсуствуваат посебни законски одредби за поттикнување на пријавување на сомнежи за корупција и други нелегални активности во приватниот сектор и заштита на лицата кои вршат такво пријавување. Ваквите одредби треба да ги опфатат вработените во приватниот сектор, привремено вработените, консултантите, практикантите и други лица ангажирани во приватниот сектор кои не во класичен работен однос. Како добар пример во оваа област се посочува законот за објавување од јавен интерес во Велика Британија¹⁰⁶, што воспоставува три нивоа на пријавување: внатрешни пријавувања кон работодавачите, пријавувања кон регулаторни тела, пошироки објавувања насочени кон полицијата, медиумите, пратениците и други инстанци. Одејќи од првото кон третото ниво постепено се заоструваат поставените услови кои треба да се задоволат за пријавувачот да може да подлежи на заштита врз основа на законот. ДКСК во соработка со Министерството за правда реализираа експертска мисија за анализа на македонското антикорупциско законодавство со особен осврт на нормирањето на заштитата на „пријавувачите“, како и физибилити студија, односно Патоказ за имплементирање на системот на „пријавувачи“ во земјава. Според

103 United Nations Convention against Corruption, article 12(2a).

104 Implementation of article 12 of the United Nations Convention against Corruption, including the use of public-private partnerships, стр. 10, Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption – Open-ended Intergovernmental Working Group on Prevention, 2012.

105 <http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/memor-pri-sek.pdf>

106 Public Interest Disclosure Act, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>

информации од ДКСК, веќе постои работна група за измена и дополнување на Законот за спречување на корупцијата која, меѓу другото, има за цел и воспоставување на систем за заштита на лицата кои пријавуваат корупција и во приватниот сектор. Најдобрите практики од други земји говорат дека системот би требало да дефинира и соодветни канали и процедури за пријавување, да ги дефинира можните одмазднички или дискриминирачки активности насочени кон пријавувачите, да утврди тело кое ќе прима и истражува поплаки за такви активности, како и да утврди санкции за такви активности.¹⁰⁷

Според законот за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам финансиските институции и деловни субјекти кои вршат одредени дејности со зголемен ризик за перење пари се должни да вршат идентификација и анализа на клиентите и на трансакциите и да ги пријавуваат и задржуваат сомнителните трансакции. Ова е значајно и поради тоа што перењето пари може да се однесува и на приходи од коруптивни активности.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Обединетите нации¹⁰⁸ посочуваат добри практични примери од други држави за соработката меѓу органите за примена на законот и релевантните приватни субјекти, како што се: определување на контакт точки во државните органи за споделување на вакви информации, или поддршка на приватните субјекти во справување со конфликтите кои може да ги имаат кога сакаат да споделат вакви информации а во исто време се ограничени со правила за заштита на приватноста, доверливоста или на банкарска тајна.

Во согласност со склучениот меморандум, ДКСК во 2012 и 2013 организираше барем две тркалезни маси на тема спречување на корупција и судир на интереси во Приватниот сектор, во кој беа вклучени и претставници на приватниот сектор. Покрај ова, претставници на приватниот сектор биле вклучени и во годишната конференција за оценка на остварувањето на Државната програма одржана во 2013 г., а продолжила и соработката на полето на реализација на заеднички проектни активности.¹⁰⁹ Претставниците на приватниот сектор на овој начин имале можност да даваат предлози за измена на постојните активности или за вклучување на нови активности во Државната програма.

И покрај тоа што се предвидени соодветни активности со Државната програма, не се одржани посебни обуки за спречување на корупцијата за приватниот сектор.

¹⁰⁷ Whistleblower protection: encouraging reporting, CleanGovBiz, 2012, <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>
G20 compendium of best practices on whistleblower protection legislation: G20 Anti-Corruption Action Plan, Action Point 7: Protection of Whistleblowers, 2010, <http://www.oecd.org/general/48972967.pdf>

¹⁰⁸ Implementation of article 12 of the United Nations Convention against Corruption, including the use of public-private partnerships, стр. 10, Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption – Open-ended Intergovernmental Working Group on Prevention, 2012.

¹⁰⁹ Извештај за спроведување на Меморандум за соработка за взаемна поддршка за спречување на корупцијата и судирот на интереси со претставници од приватниот сектор – период: јануари-јуни 2013г, ДКСК, 2013. <http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/sorabotka/izvestaj%20-%20ps.pdf>

Владата има воведено повеќе посебни телефонски линии на кои граѓаните, деловните субјекти и другите организации може да пријават корупција до повеќе институции (на пр. Царинска управа, Управата за јавни приходи, Министерството за транспорт и врски, Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана), а истото го имаат направено и одделни единици на локална самоуправа (на пр. Прилеп).

Препорака

- Државните органи во соработка со претставниците на деловниот сектор да пристапат кон натамошна едукација и поддршка на деловните субјекти за регулативата за спречување на корупција и судир на интереси, и за воведување на механизми за спречување на корупција; едукација на ревизорите (внатрешни и надворешни) и сметководителите за начините на превенирање и откривање на корупција во приватниот сектор.
- Спроведување на истражувања за антикорупциски мерки на македонските претпријатија, оценување на ефективността на специфични инструменти, развивање на локални анализи на конкретни случаи на примена на антикорупциски мерки и примери за најдобри практики.
- Воведување на механизми за пријавување и соодветна законска заштита на пријавувачите на корупција во приватниот сектор.

Институција: Стопански комори и организации на работодавачи

Категорија: Придонес кон целокупниот интегритет – ангажирање во националната антикорупциска политика

Прашање-индикатор: До која мера приватниот сектор ги поттикнува властите да ја превенираат и репресираат корупцијата?

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Според скорешна анкета¹¹⁰ дури 47% од деловните субјекти се изјасниле дека не чувствуваат морална обврска за борбата против корупцијата. Прашањето за антикорупција фигурира на агендата на деловниот сектор при комуникацијата со властите, но генерално не е приоритет. Ретки се изјавите од претставници на здруженијата на деловниот сектор што ги повикуваат властите да се борат против корупцијата. Кога големите деловни здруженија и стопанските комори остваруваат средби со власта или со носители на високи политички функции, деловниот сектор најчесто укажува на проблеми поврзани со неразвиената транспортна и енергетската инфраструктура, високата цена на енергенсите, долговите на државата кон стопанството, висината на царините, даноците и придонесите за социјално осигурување. Поретки се случаите кога деловниот сектор ја покренува темата на корупцијата, и тогаш тоа е најчесто поврзано со забелешки за спроведувањето на

110 Спроведена за ДКСК и ОБСЕ од Агенција за испитување на јавно мислење и стратески комуникации Рејтинг.

јавните набавки. Во однос на конкретни иницијативи насочени кон властите, а покренати од деловната заедница, може да се спомене документот „Антикорупциски потреби на македонската деловна заедница – јавен апел до властите и политичарите“¹¹¹ во кој се наведени приоритетните антикорупциски прашања со кои треба да се справат властите, а кои се клучни за создавање на рамноправни услови за натпревар меѓу деловните субјекти.

Членството на деловните субјекти од земјава во иницијативата Глобален договор на Обединетите нации – која, меѓу другото, содржи и принцип поврзан со борбата против корупцијата – е исклучително ниско. Веб-сајтот на иницијативата¹¹² наведува само 14 членки од нашата деловна заедница, од кои за две е назначено дека не поднесуваат годишен извештај за напредокот во спроведувањето на принципите.

Еден од начините како приватниот сектор може да помогне антикорупциската борба е ако на ниво на стопански гранки или на цела економија објавува периодични проценки за трошоците од корупцијата, како за деловните субјекти, така и за економскиот раст и конкурентноста. Деловниот сектор може да поддржи и независни истражувања и анализи кои ќе овозможат квантифицирање на неговите трошоци од корупцијата. Во оваа насока, во рамки на проектот „Антикорупциска иницијатива на претприемачите“, спроведен од Бизнис конфедерација и Бизнис алијансата на Словачка, издаден е документ насловен „Трошоците од корупцијата“ во кој е даден преглед на меѓународните пристапи и обиди да се измерат трошоците од корупција и последиците врз индикаторите на економски раст.¹¹³

Препораки:

- Поконзистентно објавување на документирани штетни последици од корупцијата врз претпријатијата, економскиот раст и конкурентноста од страна на претставниците на деловниот сектор.
- Постигнување на консензус во деловната заедница за најприоритетни мерки кои ќе придонесат за борба против корупцијата во приватниот сектор, и застапување кај властите за примена на оние мерки кои се во надлежност на државните орган.

Институција: Стопански комори и организации на работодавачи

Категорија: Придонес кон целокупниот интегритет – поддршка на граѓански антикорупциски иницијативи

Прашање-индикатор: До која мера приватниот сектор го поттикнува и/или поддржува граѓанското општество во борбата против корупцијата?

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

111 Бизнис конфедерација.

112 <http://www.unglobalcompact.org/>

113 Zuzana Dančíková, Costs of Corruption, Transparency International Slovakia, 2012.

http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Costs-of-Corruption_Dancikova.pdf

Образложение за дадената оценка:

Генерално, деловниот сектор недоволно го поттикнува или поддржува граѓанското општество во борбата против корупцијата.

При развојот на кодексите на деловна етика кои се спомнати погоре, евидентна е соработката на приватниот сектор со граѓанските организации. Иако периодично се јавуваат вакви примери на соработка на приватниот сектор со граѓанските организации во реформски антикорупциски иницијативи, улогата на деловната заедница е генерално реактивна и симболична. Приватниот сектор многу ретко дава финансиска поддршка на иницијативи на граѓанското општество за борба против корупцијата.

Препорака:

Соработка со и финансиска поддршка на антикорупциските иницијативи на граѓанското општество од страна на приватниот сектор.

Проблем / ризичен фактор 3:

Недоволна информираност за Законот за заштита на конкуренција (ЗЗК) и недоволен капацитет на Комисијата за заштита на конкуренција (КЗК) за спроведување на законот

Образложение:

Поради недоволна информираност за одредбите од законот мал е бројот на пријави кои се поднесуваат до КЗК, особено во делот на забранетите договори. Исто така КЗК не располага со доволно капацитети.

Институција: Комисија за заштита на конкуренцијата, Биро за јавни набавки и договорни органи

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали релевантните државни органи располагаат со вештини, кадровски потенцијал и механизми за спречување и откривање на забранетите договори во кои се вклучени понудувачите при јавните набавки?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Според член 14 од законот за јавните набавки, Бирото за јавни набавки организира и врши обука за едукација на службеници и на други стручни лица во врска со јавните набавки, за што добива и посебни буџетски средства. Сепак, во подзаконскиот акт што ја доуредува едукацијата за јавните набавки¹¹⁴ не е експлицитно наведена можноста за организирање на тематски обуки за договорните органи, за да може да се држат и посебни обуки за спречување на корупцијата при јавните набавки.

¹¹⁴ Правилник за програмата за спроведување едукација за јавни набавки, програмата за спроведување обука за обучувачи за јавни набавки, формата и содржината на потврдата за положен испит за лице за јавни набавки и за обучувач, како и висината на надоместокот кој го плаќаат учесниците на едукацијата, Сл. весник 90/2012.

Во нацрт-стратегијата за развој на системот за јавни набавки 2013–2017 г. зацртано е воведување на систем за автоматско анализирање и предупредување за индиции за постоење на корупција и судир на интереси при набавките – кои треба да ги врши информацискиот систем на јавните набавки. Бирото за јавни набавки досега нема предвидено ресурси за операционализација на ваквата замисла.

Претставници на деловниот сектор посочуваат повеќе фактори кои според нив имаат ефект на намалување на конкуренцијата во јавните набавки, стимулирање на договарање меѓу понудувачите за поделба на тендерите и меѓусебно договарање на цените. Тука беа набројани следниве причини: прифаќањето на цената како доминантен фактор при одлучувањето за јавните набавки, изјавите за прифаќање на одложено плаќање и другите начини да се пролонгира плаќањето за набавките, како и често практикуваната законска можност за склучување на анекси на договорите за јавни набавки со кои дополнително се зголемува вредноста на првично склучените договори за јавни набавки.

Ефективното спроведување на мерките на попустливост предвидени со законот за заштита на конкуренцијата е ограничено поради противречните одредби во кривичниот законик.¹¹⁵ Овој проблем е веќе идентификуван во Државната програма и е предвидено да се надмине со измена на членот 283 од кривичниот законик. Според НПАА 2013–2015 Собранието требало да ја разгледа измената до 30 јуни 2013. Имено, спорниот член во Законикот пропишува казна затвор за одговорното лице во правното лице кое учествувало во забранет договор во траење од 1 до 10 години, што ја оневозможува ефективноста на член 65 од законот за заштита на конкуренцијата кој пропишува целосно ослободување од глоба за претпријатие кое го признало своето учество во картел. Ваквата поставеност доведува до неможност да се воспостави применлива програма која би ги мотивирала претпријатијата да помогнат во откривање на картелите. Комисијата за заштита на конкуренцијата во периодот од 2010 до 2012 г. во неколку наврати побарало од Министерството за правда како овластен предлагач да подготви предлог измени за член 283 од кривичниот законик, во насока на стимулирање на пријавувањето на случаи на забранети договори. Министерството за правда има постапено по ваквите укажувања и работната група за изработка на текст за измени на кривичниот законик подготвила верзија според која во членот 283 се додава нов став 2. Во истиот стои формулацијата дека „Одговорното лице во правното лице ќе се ослободи од казна доколку открило или дало значителен придонес во откривањето на склучениот договор, донесена одлука или усогласено однесување забранети со закон...“ – а тоа довело до ослободување или намалување на глобата за правното лице. Иако оваа планирана измена сè уште не е составен дел на Законикот, има индикации дека нејзиното операционализирање е извесно.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

115 European Commission 2012 Progress Report, стр. 33.

Образложение за дадената оценка:

Во општите обуки што ги држи Бирото за јавни набавки за договорните органи¹¹⁶ вклучен е и дел за спречување на корупција и судир на интереси во јавните набавки. Со странска помош, развиен и отпечатен е водич за договорните органи¹¹⁷, со практични примери, кој меѓу другото се осврнува и на начините за детектирање на картелски здруженија и ценовни картели при јавните набавки. Комисија за заштита на конкуренцијата во соработка со Бирото за јавни набавки во 2013 г. има подготвено и водич за државните органи за да може да препознаат анти-конкурентско однесување во јавните набавки. По финализиција на водичот, планирано е истиот да биде достапен на веб-страниците на овие органи. По крај ова, предвидено е кратка брошура со клучните поенти да се дели на обуките наменети за државните органи, како и поопсежно да се вклучат овие аспекти во обуките на Бирото за јавни набавки за договорните органи.

Комисијата за заштита на конкуренцијата одржала повеќе средби со претставници на други органи за зајакнување на меѓуинституционалната соработка, но допрва останува истите да резултираат со зајакната рамена на информации.

Буџетот на Комисија за заштита на конкуренцијата е сè уште понизок од буџетот за 2009 г.¹¹⁸, а одобрените средства за 2013 г. се пониски за речиси 30% од побараните. Исто така, Комисија не добива посебни средства со кои може да врши едукација на државните органи и економските оператори за регулативата за заштита на конкуренцијата. Комисијата, во делот на спроведување на законот за заштита на конкуренцијата, функционира со поддршка од седум вработени, што е значително помалку во споредба со предвидените позиции во систематизацијата. Во Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, ревизија 2013 г. во делот на краткорочни приоритети е предвидено во 2013 г. да се реализираат нови вработувања во делот на спроведување на законот за заштита на конкуренцијата.¹¹⁹ Сепак, остварувањето на ваквата заложба е неизвесно.

Во нацрт-стратегијата за развој на системот на јавни набавки 2013–2017, зацртано е кај набавките со проценета вредност од над 130 000 ЕУР да биде задолжителна проверката на изјавите за судир на интереси од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата. Ова остава простор за дискусија дека тоа би барало зајакнување на сегашните кадровски потенцијали на Комисијата, во насока на предвидување на стручњаци кои со познавања на можностите за корупција во јавните набавки ќе можат да ги процесираат ваквите изјави.

Во едукациите кои ги држи Бирото за јавни набавки за договорите органи, забележана е недоволна застапеност на судиите, што има негативно влијание при квалитетот на судските постапки поврзани со злоупотреби при јавните набавки. Бирото за јавни набавки се обидело да го подобри опфатот на судиите, но во судовите сè уште доминира перцепцијата дека ваквите обуки се наменети само за службениците кои ги водат постапките за јавни набавки.

116 Се однесува на петдневните обуки.

117 Откривање манипулации во постапките за доделување на договори за јавни набавки и последователни чекори за проверка, Твининг проект финансиран од ЕУ „Поддршка на системот на јавни набавки“, Биро за јавни набавки.

118 European Commission 2012 Progress Report, стр. 33.

119 Стр. 95.

Препораки

- Бирото за јавни набавки заедно со ДКСК да ја проценат можноста за воведување на систем на автоматско предупредување при постоење на индикации за корупција и судир на интереси кај јавните набавки.
- Согласно предвиденото во Државната програма, Министерството за правда да ги интензивира активности за операционализација на предлогот за измена и дополнување на кривичниот законик во кој е содржана измената и дополнувањето на член 283.
- Кадровско и финансиско зајакнување на Комисија за заштита на конкуренцијата во делот на спроведување на законот за заштита на конкуренцијата.
- Во соработка меѓу ДКСК, Бирото за јавни набавки и Академијата за судии и обвинители да се иницираат обуки наменети за судиите за можните злоупотреби при јавните набавки, со посебен акцент на аспектот на забранети договори при постапките за набавки.

Институција: Комисија за заштита на конкуренцијата, Биро за јавни набавки и договорни органи

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали приватните субјекти се запознаени со одредбите за заштита на конкуренцијата во однос на забранетите договори, улогата на надлежните државни органи и можностите за спречување на корупцијата?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Подзаконскиот акт што ја доуредува едукацијата за јавните набавки¹²⁰ предвидува обуки за економските оператори, но не е експлицитно наведена можноста за организирање на тематски обуки, за да може да се држат и посебни обуки за спречување на корупцијата, посебно во однос на забранетите договори.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

¹²⁰ Правилник за програмата за спроведување едукација за јавни набавки, програмата за спроведување обука за обучувачи за јавни набавки, формата и содржината на потврдата за положен испит за лице за јавни набавки и за обучувач, како и висината на надоместокот кој го плаќаат учесниците на едукацијата, Сл. весник 90/2012.

Образложение за дадената оценка:

Законот за заштита на конкуренцијата е на сила повеќе години, па оттука постои делумна запознаеност кај деловната заедница со неговите одредби. Сепак, при обуките што ги држи Бирото за јавни набавки за економските оператори забележана е незапознаеност на деловните субјекти со постоењето на Комисијата за заштита на конкуренцијата и нејзината улога. Бирото исто така добило оплаки од економските оператори за нереално снижување на цените при постапките за јавни набавки, што значи дека истите не биле упатени на вистинското место, односно до Комисија за заштита на конкуренцијата. Оттука, нужно е организирање на обуки преку стопанските комори и организациите на работодавачи а во соработка со Комисија за заштита на конкуренцијата и Бирото за јавни набавки, со цел економските оператори да се запознаат кои се правата кои може да се заштитат и постапките кои може да се покренат врз основа на регулативата за заштита на конкуренцијата.

Препорака

Државните органи во соработка со здруженија на деловниот сектор да покренат натамошна едукација и поддршка на деловните субјекти за регулативата поврзана со заштитата на конкуренцијата и нејзиното спроведување.

Проблем / ризичен фактор 4:

Постои недоволна транспарентност на спонзорствата, зад што се крие можност за корупција

Образложение:

Спонзорствата не се видливи за општата јавност така што за нив постои убедување дека имаат матна заднина. Потребно е постигнување на транспарентност за целите, обемот, видот на спонзорството и за спонзорите.

Институција: Министерство за правда, органи кои го утврдуваат јавниот интерес, стопански комори и организации на работодавачи

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашалник-индикатор: Дали механизмите за интегритет, вклучително и етичките кодекси и кодексите за корпоративно управување на деловниот сектор, опфаќаат правила за донациите и спонзорствата за да осигура нивната транспарентност и да се обезбеди дека не се употребуваат за прикривање на поткуп, нерегуларни исплати или исплати на блиски лица?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение за дадената оценка:

За потврдување на јавниот интерес поврзан со одредена донација или спонзорство и стекнување на право на даночно олеснување по тој основ, давателот мора да подготви и достави до Министерството за правда пишан договор за донација или спонзорство, кој треба да ја содржи намената на поддршката. Сепак, не постои задолжителен

стандардизиран образец ниту пак одредба во регулативата што подетално ја пропишува содржината на договорот (антикорупциски елементи, дефинирање на она што се прима и што се испорачува, пенали за неисполнување, итн.), иако тоа е предвидено како активност во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата. На пример, одредени мултинационални корпорации¹²¹ во своите антикорупциски правила зацртуваат задолжителни клаузули во договорите со кои се потврдува дека застапникот на примателот не е службено лице, вработен во јавната администрација или во политичка партија, а доколку таквата состојба се смени за тоа е должен веднаш да го извести давателот на донацијата или спонзорството, при што истата ќе биде раскината. Во член 4 од законот за донации и за спонзорства во јавните дејности во кој се утврдува обврската за склучување на договор за донација, може да се вгради одредба дека договорите за донација мораат да вклучат антикорупциски клаузули, а за тоа може да послужат меѓународно признати модели. Најдетално развиен модел е антикорупциската клаузула на International Chamber of Commerce¹²², која настојува да осигура дека договорот не се однесува на стекнување на директна или индиректна неоправдана корист преку подмитување, изнудување, трговија со влијание или перење приходи од коруптивни практики. Ова особено се однесува на случаи поврзани со службени лица, политички партии и нивни претставници и кандидати за политичка функција. Ваквата клаузула може да биде преведена и прилагодена на нашата правна терминологија.

Според македонската регулативата, по искористувањето на донацијата/спонзорството, примателот заедно со Извештајот за примената донација/спонзорство – кој содржи детална информација за обликот на донацијата/спонзорството и употребата на истата – треба да достави до УЈП и потврда за донација/спонзорство со која го потврдува добивањето на средствата, како и доказ за наменско користење на добиените средства. Сепак, со цел експлицитно лоцирање на одговорноста и последиците за злоупотреба по реализирањето на донацијата /спонзорството, во членот 4 од законот за донации и за спонзорства во јавните дејности, може да се вклучи одредба дека договорот мора да содржи клаузула според која при злоупотреба на донацијата или спонзорството примателот ќе ги врати на давателот злоупотребените средства, а на државата ќе и ги врати искористените даночни поттикнувања.

Друг елемент предвиден во програмата е воведување обврска за потпишување на Изјава за непостоење/постоење судир на интереси за сите страни при спонзорствата. Според претставници на деловната заедница, ваквата изјава би довела до натамошно обременување на постапката за искористување на даночните поттикнувања предвидени со законот за донации и спонзорства во јавните дејности и согласно на тоа намалување на интересот на компаниите за поддршка на општествено полезни активности. И заклучоците од надзорната расправа на Комисијата за култура при Собранието, на тема „Имплементација на Законот за донации и за спонзорства во јавните дејности“, од 21.07.2010 г., упатуваат на потребата од поедноставување на административните процедури поврзани со законот, поедноставување на процедурата за реализирање на даночните поттикнувања, и намалување на обемот на задолжителна документација. Оттука, препорака до ДКСК е да го намалува ризикот од појава на судир на интереси при донациите и спонзорствата преку јакнење и промовирање на одредби во етичките кодекси на приватниот сектор што ќе имаат за цел да воведат саморегулирање на приватниот сектор во оваа сфера, наместо да се воведува задолжителна изјава за судир на интереси.

121 На нр. ArcelorMittal, види <http://www.arcelormittalsa.com/Portals/0/Anti-Corruption%20Guidelines.pdf>

122 <http://www.iccwbo.org/Data/Policies/2012/ICC-Anti-corruption-Clause/>

Во однос на доброволните кодекси, „Бизнис етичкиот кодекс“ промовиран од Бизнис конфедерација, „Кодексот на деловна етика и однесување на акционерски друштва“ и „Кодексот на деловна етика и однесување за мали и средни претпријатија“ на Транспаренси Интернешнл, Стопанската Комора и Стопанската комора на Северо-западна Македонија, како и „Кодексот за корпоративно управување за акционерските друштва“ немаат посебни одредби за донации и спонзорства, но вклучуваат одредби за спречување на судир на интереси и избегнување на директно и индиректно подмитување. „Бизнис етичкиот кодекс“, вклучува и антикорупциски мерки во договорните односи со државата, кои исто така може да бидат релевантни кога примател на донацијата е јавниот сектор – што е чест случај.

Посебен предизвик претставува фактот што најголем дел од надлежните органи немаат утврдено и објавено објективни критериуми за утврдување на јавниот интерес при донациите и спонзорствата што се предмет на даночни поттикнувања, што остава простор за неконзистентност и субјективно толкување на јавниот интерес од страна на одговорните лица, и ја доведува во прашање транспарентноста на постапката.¹²³ Во праксата, особено тешко е да се разграничи јавниот интерес од комерцијалните активности во областите култура и спорт – каде се насочени и најголем дел од донациите и спонзорствата. Како позитивен пример, Министерството за култура има објавено дека издавањето на мислењата за потврдување на јавниот интерес ги врши според кодифицирани критериуми, објавени во правилник¹²⁴ – иако овој подзаконски акт е донесен пред усвојувањето на законот за донации и спонзорства во јавните дејности. Но дури и во оваа сфера, која има отидено најдалеку со кодифицирање на јавниот интерес, не може да се каже дека постојат сеопфатни критериуми затоа што нема кодифицирани критериуми за утврдување на јавен интерес во културата на локално ниво, т.е. на локалниот интерес во културата. Оттука, кодифицирањето на прецизни критериуми за утврдување на јавниот интерес во оваа сфера значително би ги намалило ризикот од појава на корупција.

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Ретки се случаите кога компаниите објавуваат постоење на посебни механизми за спречување на корупција и судир на интереси при донациите и спонзорствата што ги даваат. Мал дел од компаниите објавуваат податоци за износот на донациите и спонзорствата што ги даваат, нивните намени, а понекогаш и за примателите и крајните корисници. Тоа најчесто се врши на нивните веб-сајтови, на веб-сајтовите на матичните групации чиј составен дел се, или во пишаните извештаи за работењето на компанијата.

¹²³ Анализа на спроведувањето на Законот за донациите и спонзорствата во јавните дејности, 2007 – 2011, Здружение „Конект“ и Европски центар за непрофитно право (ЕЦНП), 2012.

¹²⁴ Правилник за критериумите за финансирање на програмите односно проектите по одделни дејности во културата (Службен весник, 61/2004).

Препораки

Измена и дополнување на законот за донации и за спонзорства во јавните дејности за:

- да се пропише дека договорите за донација мораат да вклучат антикорупциски клаузули, засновани на меѓународно признати модели;
- да се пропише дека договорот мора да содржи клаузула според која при злоупотреба на донацијата или спонзорството примателот ќе ги врати на давателот злоупотребените средства, а на државата ќе ѝ ги врати искористените даночни поттикнувања.
- Дефинирање и објавување на објективни критериуми од страна на државните органи за утврдување на јавниот интерес на донациите и спонзорствата што се предмет на даночни поттикнувања.
- Дополнување на моделите на етички кодекси и кодексите за добро корпоративно управување со детални одредби за спречување на корупција и судир на интереси при донации и спонзорства, како и одредби за објавување на износот на донациите и спонзорствата кои се даваат, нивните намени и приматели.

Институција: УЈП, Централен регистар, стопански комори и организации на работодавачи

Категорија: Управување – транспарентност

Прашалник-индикатор: Дали постои соодветна евиденција на донациите и спонзорства и дали се води регистар на донации и спонзорства од деловниот сектор кои се предмет на даночни поттикнувања?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Согласно член 19 од законот за донации и спонзорства во јавните дејности¹²⁵, давателот и примателот на донацијата и спонзорството кај кои е потврден јавниот интерес се должни до Управата за јавни приходи да достават Извештај за дадената и за примената донација и спонзорство (обрасци “УЈП-ИДС/ДВ” и „УЈП-ИДС/ПР“) најдоцна во рок од 30 дена од денот на исполнувањето на договорот за донации или спонзорство.

Во законот за донации и спонзорства во јавните дејности нема одредби со кои се уредува водење на регистар за донации и спонзорства. Оттука, Министерството за правда не е обврзано да води база на податоци за поднесени и решени барања за потврдување на јавниот интерес, како и намената на средствата, со што се отежнува следењето на трендовите во оваа област и на имплементацијата на Законот.

Со член 170 од законот за здравствена заштита¹²⁶ е утврдено дека Министерството за здравство води регистар на донации и спонзорства насочени кон здравствени работници и соработници, а наменети за учество на стручни собири, семинари, работилници и слични

¹²⁵ Службен весник, бр.47/06, 86/08 и 51/2011.

¹²⁶ Службен весник 43/12 и 145/12.

настани за дополнително оспособување и усовршување. Со посебен правилник¹²⁷ се пропишува дека регистарот содржи податоци за примателот на спонзорството/донацијата, настанот за кој се дава, намена на средствата и вкупната вредност. Министерството има обврска најдоцна до 15 јануари во тековната година, на својата веб-страница да објави годишен извештај од регистарот во кој се наведени податоци за вкупниот број на здравствените работници односно здравствени соработници кои добиле согласност за спонзорства и донации, вкупниот износ на спонзорствата и донациите, како и намените за кои се дадени спонзорствата и донациите.

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение за дадената оценка:

Обрасците за извештај за дадената и за примената донација и спонзорство (обрасци “УЈП-ИДС/ДВ” и „УЈП-ИДС/ПР“) не овозможуваат да се наведат и одделат донациите и спонзорствата од домашни и странски правни и физички лица, ниту пак да се следи намената.

Обрасците за годишно финансиско известување на правните лица не овозможуваат одделно прибележување на донациите од спонзорствата кај давателите. Кај примателите на донации и спонзорства, пак, истите обрасци не овозможуваат да се наведат и одделат донациите и спонзорствата од домашни и странски правни и физички лица, ниту пак да се следи намената. Поради тоа Централниот регистар располага само со податок за вкупното ниво на донациите од деловните субјекти, кое во 2010 година изнесува над осум милиони евра.¹²⁸

Министерството за правда не објавува на својата веб-страница база на податоци за поднесени и решени барања за потврдување на јавниот интерес, како и намената на средствата, со што се отежнува следењето на трендовите во оваа област и на имплементацијата на Законот. Слична е состојбата и со надлежните министерства кои честопати немаат податоци за донациите и спонзорствата во дејностите од јавен интерес кои се во нивен домен, а за кои издаде мислење за јавниот интерес. Според признанија од самите институции, дел од донациите, посебно во образованието, воопшто не се евидентираат.¹²⁹ Битен исклучок е здравството, каде Министерството за здравство располага со податоци за примателот на спонзорството/донацијата за дополнително оспособување и усовршување на здравствени работници и соработници, настанот за кој се дава, намена на средствата и вкупната вредност. Сепак, во моментот на подготвување на оваа анализа, Министерството за здравство на својата веб-страница немаше објавено годишен извештај од регистарот за 2012 г. – и покрај законската обврска да го стори тоа. Оттука, потребно е да се предвиди објавување на база на податоци за донациите и спонзорствата кои подлежат на даночни поттикнувања, која ќе вклучува податоци барем за износот на дадени средства, износот на

¹²⁷ Правилник за регистрација на согласности за спонзорства и донации на здравствените работници односно здравствените соработници, Службен весник 60/12.

¹²⁸ Анализа на спроведувањето на Законот за донациите и спонзорствата во јавните дејности, 2007 – 2011, Здружение „Конект“ и Европски центар за непрофитно право (ЕЦНЛ), 2012.

¹²⁹ Според сведочењето на тогашниот министер за образование и наука, г. Никола Тодоров, на собраниската надзорна расправа – одржана во 2010 г. – на тема „Имплементација на Законот за донации и за спонзорства во јавните дејности“.

даночни поттикнувања, како и дејностите од јавен интерес на кои се однесувале. Бидејќи препораката е насочена кон реализираните, а не кон планираните донации и спонзорства, најсоодветна институција за нејзино спроведување е УЈП, а до некаде и Централниот регистар – со оглед дека тие се во позиција да добиваат податоци за расходите на деловните субјекти.

Препораки

- Дополнување на законот за донации и за спонзорства во јавните дејности за:
 - » да се воведат одредба со која ќе се уреди водење на регистар на донации и спонзорства во јавните дејности;
 - » да се пропише објавување на база на податоци за донациите и спонзорствата кои биле предмет на даночни поттикнувања, која ќе вклучува податоци барем за износот на дадени средства, износот на даночни поттикнувања, како и дејностите од јавен интерес на кои се однесувале.

ПРЕГЛЕД И ПРИОРИТИЗАЦИЈА НА ПРЕПОРАКИТЕ

| Цел | Стратегиски опции ¹ | Пречки | Решенија за надминување на пречките | Оценка на влијанието за постигнување на целта ² | Клучни актери | Приоритет |
|---|--|---|---|--|--|-----------|
| 1. Проблем / ризичен фактор од Државната програма: Недоволно развиени мерки за превенција на корупцијата и јакнење на интегритетот на приватниот сектор | <p>Дополнување на моделите на етички кодекси и кодексите за добро корпоративно управување</p> <p>Јавна кампања за зголемено прифаќање на етичките кодекси и кодексите за добро корпоративно управување од страна на деловните субјекти</p> <p>Објавување на механизми и активности за мониторинг и почитување на кодексите и постигнати резултати</p> <p>Пропишување на минимални стандарди за организациона програма за придружување до законите и другите прописи, и за етичко однесување, врз основа на која претпријатијата може да имаат право на наменета санкција за сторени противправни дејства</p> | <p>Слаба заинтересираност на деловните субјекти за прифаќање на моделите</p> <p>Отсуство на механизам за спроведување</p> <p>Високи трошоци</p> <p>Скептичност кај деловната заедница</p> <p>Отсуство на систем за мониторинг и почитување на кодексите</p> <p>Отсуство на специфична експертиза</p> <p>Долг процес за измена на правната рамка</p> <p>Долг и скап процес за информирање и обучување на органите кои изрекуваат санкции, како и на деловните субјекти</p> | <p>Промовирање на кодексите, со поддршка од државните органи и воведување на намалени санкции за сторени противправни дејства</p> <p>Вградување на систем за мониторинг и почитување во кодексите, како и во минималните стандарди за организациска програма за придружување до законите и другите прописи</p> <p>Обезбедување на медиумски покровители</p> <p>Воведување на намалени санкции за сторени противправни дејства</p> <p>Вградување на систем за мониторинг и почитување во кодексите, како и во минималните стандарди за организациска програма за придружување до законите и другите прописи</p> <p>Користење на донаторска техничка поддршка и испробани искуства и решенија од други држави</p> | <p>Средно</p> <p>Средно</p> <p>Ниско</p> <p>Високо</p> | <p>ДКСК, стопански комори, здруженија на работодавачи, Македонска берза на хартии од вредност</p> <p>ДКСК, стопански комори, здруженија на работодавачи, Македонска берза на хартии од вредност, медиуми, рекламни агенции, познати личности како промотори</p> <p>ДКСК, стопански комори, здруженија на работодавачи, Македонска берза на хартии од вредност</p> <p>ДКСК, Министерството за правда, Академија за судии и јавни обвинители, стопански комори, здруженија на работодавачи</p> | 1 |

| Цел | Стратегиски опции ¹ | Пречки | Решенија за надминување на пречките | Оценка на влијанието за постигнување на целта ² | Клучни актери | Приоритет |
|---|---|---|---|--|--|-----------|
| Воспоставување на ажурирани бази на податоци за проверка на крајната сопственост и крајната контрола врз претпријатијата, и обезбедување нивна достапност | <p>Баране компаниите или регистрот на трговски друштва и други правни лица да водат вакви податоци</p> <p>Користење и унапредување на други извори на податоци: приватни бази на податоци и правна документација (на пр. документација од акционерски собранија; или изјави за крајна сопственост поднесени од правните лица); веб-страници на надзорни органи и регулатори, и други интернет извори; извори на УЛП и финансиските регулатори</p> | <p>Високи трошоци и отсуство на специфична експертиза</p> <p>Долг процес на измена на правната рамка</p> <p>Тешкотии во анализа и обезбедување на споредливост на податоци од различни извори</p> <p>Проблеми со веродостојноста и квалитет на таквите податоци</p> | <p>Користење на искуства од други европски земји</p> <p>Користење на искуства за софтвер, платформи и процедури од други европски земји</p> | Средно | ДЈСК, Управа за финансиско разузнавање, Централен регистар, Стопански комори | 2 |
| | | | | Средно | ДЈСК, Управа за финансиско разузнавање, Комисија за хартии од вредност, УЛП | |

| Цел | Стратегиски опции ¹ | Пречки | Решенија за надминување на пречките | Оценка на влијанието за постигнување на целта ² | Клучни актери | Примопитет |
|---|--|--|---|--|--|------------|
| Зајакнување на примената на ограничувањата за активностите на поранешните службени лица | Разработување на механизам за контрола на исполнувањето на членовите 17 и 20-в од законот за спречување судир на интереси (на пример, база на податоци на органи кои регулираат одредени стопански гранки и на работеници во нив со соодветни регулаторни овластувања и должности, и автоматско споредување на податоците во неа со податоците за новоработените лица од евиденцијата на АВРМ, или со податоци за промена на сопственоста на акциите од Централниот депозитар на хартии од вредност) | Високи трошоци за информатички решенија Голям опфат на лица на кои се однесуваат ограничувањата Неможност за надоместување на забубената заработувачка поради организирани службени лица | Користење на искуства за софтвер, платформи и процедури од други земји Користење на искуства за воведување на исклучоци од ограничувањата кои ја земаат предвид моќта на поранешниот службеник да влијае врз одлуките кои биле носени, како и можностите кои ги имал за пристап до осетливи податоци | Високо | ДКСК, Агенцијата за вработување, Централниот депозитар на хартии од вредност, Централниот регистар | 1 |
| | Комуницирање на ограничувањата што се однесуваат за активностите на поранешните службени лица преку информирање за ограничувањата, советување, и вклучување на ограничувањата во формалните документи поврзани со приватниот сектор (на пр. во тендерската документација и договорите за јавни набавки). | Долг процес за информирање и обучување на службените лица и на правните лица | Вклучување на информаците во други обуки и информативни материјали наменети за одделни категории службени лица | Средно | ДКСК, Министерството за информатичко општество и администрација, Агенција за администрација, Биро за јавните набавки | |

¹ Стратегиските опции може да се и комплементарни. Поради просторни ограничувања прикажани се во скратена верзија. Во целосна форма се прикажани како препораки под секое прашање-индикатор, како и во извршното резиме.

² Оценката го зема предвид и влијанието на опцијата врз остварливоста на останатите стратегиски опции – во случаите кога постои комплементарност.

| Цел | Стратегиски опции ¹ | Пречки | Решенија за надминување на пречките | Оценка на влијанието за постигнување на целта ² | Клучни актери | Приоритет |
|---|--|---|---|--|---|-----------|
| <p>Унапредување и централизирање на онлајн објавувањето на лицата од приватниот сектор кои примиле некаков облик на јавни средства (на пр. субвенции, државна помош, јавни набавки), големината на истите и намената.</p> | <p>Развој на една централна онлајн платформа која ќе овозможува пребарување</p> | <p>Високи трошоци за обједување на различни бази на податоци</p> <p>Необјавување на големината на одредени видови на државна помош</p> <p>Пречки поврзани со заштита на приватноста на физичките лица</p> | <p>Користење на донаторска техничка и финансиска поддршка</p> <p>Можно агрегирано објавување на големината на помошта по ТИРЗ</p> <p>Соработка со Дирекцијата за заштита на личните податоци за утврдување на соодветна рамка за заштита на приватноста на физичките лица</p> <p>Можно агрегирано објавување на големината на помошта по ТИРЗ</p> | <p>Високо</p> | <p>ДКСК, Биро за јавните набавки, Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој, Министерство за економија, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за животна средина и просторно планирање, Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот</p> | <p>2</p> |
| | <p>Отворање на централна веб-страница со линкови кон други страници со бази на податоци за различни видови на јавни средства</p> | <p>Необјавување на големината на одредени видови на државна помош</p> <p>Пречки поврзани со заштита на приватноста на физичките лица</p> | <p>Соработка со Дирекцијата за заштита на личните податоци за утврдување на соодветна рамка за заштита на приватноста на физичките лица</p> | <p>Средно</p> | <p>Исто како и во горното поле</p> | |

2. Проблем / ризичен фактор од Државната програма: Недоволно познавање за корупцијата и судирот на интереси во приватниот сектор

| Цел | Стратегиски опции ¹ | Пречки | Решенија за надминување на пречките | Оценка на влијањето за постигнување на целта ² | Клучни актери | Приоритет |
|---|---|---|---|---|--|-----------|
| Унапредување на соработката меѓу органите на редот и деловните субјекти | Организирање на обуки од државните органи, организациите на деловниот сектор, и професионалните организации, наменети за деловните субјекти, за регулативата за спречување на корупција и судир на интереси, за воведување на механизми за спречување на корупција; едукација на ревизорите (внатрешни и надворешни) и сметководителите за начините на превенирање и откривање на корупција во приватниот сектор. | Отсуство на финансиски средства во буџетот, кај организациите на деловниот сектор и кај професионалните организации | Користење на донаторска техничка и финансиска поддршка, како и соработка со невладини организации што имаат проекти во оваа сфера | Високо | ДКСК и други релевантни органи, стопански комори, организации на работодавачи, професионални организации на ревизори и сметководители, невладини организации | 1 |
| | Изработка на информативни материјали | Исто како и во горното поле | Користење на донаторска техничка и финансиска поддршка | Ниско | Исто како и во горното поле | |
| Унапредување на соработката меѓу органите на редот и деловните субјекти | Нудење на совети и одговарање на специфични прашања | Исто како и во горното поле | Користење на донаторска техничка и финансиска поддршка | Високо | Исто како и во горното поле | |
| | Воведување на механизми за пријавување и соодветна законска заштита на пријавувачите на корупција во приватниот сектор | Долг и скап процес за информирање и обучување на органите за надзор, организациите кои изрекуваат санкции, како и на деловните субјекти | Користење на донаторска техничка поддршка и испробани искуства и решенија од други држави | Високо | Министерство за правда, ДКСК, стопански комори, организации на работодавачи, синдикати | |
| Унапредување на соработката меѓу органите на редот и деловните субјекти | Спроведување на истражувања за антикорупциски мерки на македонските претпријатија, оценување на ефективност на специфични инструменти, развивање на локални анализи на конкретни случаи на примена на антикорупциски мерки и примери за најдобри практики | Отсуство на финансиски средства за спроведување на анализи | Користење на донаторска техничка и финансиска поддршка, како и соработка со невладини организации што имаат проекти во оваа сфера | Средно | ДКСК и други релевантни органи, стопански комори, организации на работодавачи | |

¹ Стратегиските опции може да се и комплементарни. Поради просторни ограничувања прикажани се во скратена верзија. Во целосна форма се прикажани како претпори под секое прашање-индикатор, како и во извршното резиме.

² Оценката го зема предвид и влијанието на опцијата врз остварливоста на останатите стратетиски опции – во случаите кога постои комплементарност.

| Цел | Стратегиски опции ¹ | Пречки | Решенија за надминување на пречките | Оценка на влијанието за постигнување на целта ² | Клучни актери | Приоритет |
|--|---|--|---|--|---|-----------|
| Поттикнување на властите од страна на приватниот сектор за превенирање и репресирање на корупцијата | Поконзистентно објавување на документирани штетни последици од корупцијата врз претпријатијата, економскиот раст и конкурентноста од страна на претставниците на деловниот сектор. | Отсуство на финансиски средства за спроведување на анализи | Користење на донаторска техничка и финансиска поддршка, како и соработка со невладини организации што имаат проекти во оваа сфера | Средно | ДКСК и други релевантни органи, стопански комори, организации на работодавачи | 2 |
| | Постигнување на консензус во деловната заедница за најприоритетни мерки кои ќе придонесат за борба против корупцијата во приватниот сектор, и застапување кај властите за примена на оние мерки кои се во надлежност на државните органи. | Мошне ограничена соработка меѓу претставниците на деловниот сектор во оваа сфера | Интеракција на државните органи со сите претставници на деловниот сектор | Средно | ДКСК и други релевантни органи, стопански комори, организации на работодавачи | |
| Соработка со финансиска поддршка на антикорупциските иницијативи на граѓанското општество од страна на приватниот сектор | Исто како и кај целта „унапредување на соработката меѓу органите на редот и деловните субјекти“ | | | | | 1 |
| 3. Проблем / ризичен фактор од Државната програма: Недоволна информираност за Законот за заштита на конкуренција (ЗЗК) и недоволен капацитет на Комисијата за заштита на конкуренција (КЗК) за спроведување на законот | | | | | | |

¹ Стратегиските опции може да се и комплементарни. Поради просторни ограничувања прикажани се во скратена верзија. Во целосна форма се прикажани како препораки под секое прашање-индикатор, како и во извршното резиме.

² Оценката го зема предвид и влијанието на опцијата врз остварливоста на останатите стратегиски опции – во случаите кога постои комплементарност.

| Цел | Стратегиски опции ¹ | Пречки | Решенија за надминување на пречките | Оценка на влијанието за постигнување на целта ² | Клучни актери | Приоритет | |
|--|--|---|--|--|---|-----------|--|
| Унапредување на вештините, кадровскиот потенцијал на државни органи и механизмите за спречување и откривање на забранетите договори во кои се вклучени по-нудувачите при јавните набавки | Проценување на можноста за воведување на систем на автоматско предупредување при постоене на индикации за корупција и судир на интереси кај јавните набавки | Недостаток на финансиски средства | Користење на донаторска техничка поддршка и испробани искуства и решенија од други држави | Високо | Биро за јавни набавки, ДЈСК | 1 | |
| | Интензивирање на активностите за операционализација на предлогот за измена и дополнување на кривичниот законик во која е содржана измената и дополнувањето на член 283 | / | | | Високо | | Министерството за правда |
| | Кадровско и финансиско зајакнување на Комисијата за заштита на конкуренцијата во делот на спроведување на законот за заштита на конкуренцијата | Недостаток на финансиски средства | Залагање во јавноста за неопходноста од вакво зајакнување | | Високо | | Комисија за заштита на конкуренцијата, Министерство за финансии |
| Натамошна едукација и поддршка на деловните субјекти за регулативата поврзана со заштитата на конкуренцијата и нејзиното спроведување | Да се иницираат обуки наменети за судиите за можните злоупотреби при јавните набавки, со посебен акцент на аспектот на забранети договори при постапките за набавки | Непостоење на интерес кај судиите | Објаснување дека се работи за обуки наменети за судиите кои имаат случаи поврзани со јавни набавки, а не за обуки наменети за лицата во судовите вклучени во постапките за јавни набавки | Средно | ДЈСК, Бирото за јавни набавки и Академијата за судии и обвинители | 2 | |
| | Организирање на обуки од државните органи и организациите на деловниот сектор, и професионалните организации | Отсуство на финансиски средства во буџетот, кај организациите на деловниот сектор и кај професионалните организации | Користење на донаторска техничка и финансиска поддршка, како и соработка со невладини организации | | Високо | | Комисија за заштита на конкуренцијата, ДЈСК, здруженија на деловниот сектор, здруженија и фондации |
| | Изработка на информативни материјали | Исто како и во горното поле | Користење на донаторска техничка и финансиска поддршка | Ниско | Исто како и во горното поле | | |
| | Нудење на совети и одговарање на специфични прашања | Исто како и во горното поле | Користење на донаторска техничка и финансиска поддршка | Високо | Исто како и во горното поле | | |

4. Проблем / ризичен фактор од Државната програма: Недоволна транспарентност на спонзорстава, зад што се крие можност за корупција

| Цел | Стратегиски опции ¹ | Пречки | Решенија за надминување на пречките | Оценка на влијанието за постигнување на целта ² | Клучни актери | Приоритет |
|--|---|---|---|--|--|---|
| Унапредување на механизмите за интегритет за соодветно да ги покријат донациите и спонзорствата | Измена на законот за донации и за спонзорства во јавните дејности за да се пролишат задолжителни антикорупциски клаузули во договорите за донација, како и клаузула според која при злоупотреба на донацијата или спонзорството примателот ќе ги врати на давателот злоупотребените средства, а на државата ќе ѝ ги врати искористените даночни поттикнувања; | Долг процес на измена на правната рамка | Користење на соодветни искуства од странство | Високо | Министерство за правда, ДКСК, стопански комори, организации на работодавачи, здруженија и фондации, установи | 1 |
| | Дополнување на моделите на етички кодекси и кодексите за добро корпоративно управување со детални одредби за спречување на корупција и судир на интереси при донации и спонзорства, како и одредби за објавување на износот на донациите и спонзорствата кои се даваат, нивните намени и приматели. | Слаба заинтересираност на деловните субјекти за прифаќање на моделите | Отсуство на механизам за спроведување | Промовирање на кодексите, со поддршка од државните органи и воведување на намалени санкции за сторени противправни дејства | Средно | ДКСК, стопански комори, организации на работодавачи, Македонска берза на хартии од вредност |
| Воведување на соодветна евиденција на донациите и спонзорствата кои се предмет на даночни поттикнувања | Дефинирање и објавување на објективни критериуми од страна на државните органи за утврдување на јавниот интерес на донациите и спонзорствата што се предмет на Даночни поттикнувања | Тешкотија да се предвидат сеопфатни критериуми во сите области | Користење на искуства од странство | Високо | Министерство за правда и други органи | |
| | Воведување на соодветна евиденција на донациите и спонзорствата кои се предмет на даночни поттикнувања | Долг процес на измена на правната рамка | Несоодветни обрасци на УЈП и централниот регистар | Измена на обрасците | Средно | Министерство за правда |
| | | | | Високо | УЈП, Централен регистар, Министерство за правда | |

ПРЕГЛЕД НА ИНДЕКСИ

Иако согласно методологијата, оваа анализа врши квалитативна проценка на состојбата, извршено и е нумеричко оценување со цел да се резимираат информациите и да се посочат клучните слабости и силни страни. Оттука, во текстот погоре, за секое од прашањата-индикатори е дадена оценка од 1 до 5 – каде 1 е најниска, а 5 највисока. Врз основа на дадените оценки од 1 до 5 на секое од прашањата-индикатори извршено е агрегирање на оценките на ниво на поткатегија, на ниво на категорија, и на ниво на целиот столб, односно сектор од Државната програма. Притоа, не е вршено пондерирање, туку сите агрегирани оценки се утврдени како аритметичка средина. Сепак, ваквите оценки треба да се сфатат само како индикативни.

| Категорија | Поткатегија | Индекс | | | | |
|------------|--|---------|----------|-----------------------|----------------------|------------------|
| | | De jure | De facto | Просек за поткатегија | Просек за категорија | Просек за сектор |
| Капацитет | Ресурси | 3 | 3 | 3 | 3,5 | 2,88 |
| | Независност | 5 | 3 | 4 | | |
| Управување | Транспарентност | 3,67 | 3 | 3,33 | 3,15 | |
| | Механизми за интегритет | 3,67 | 2,33 | 3 | | |
| Придонес | Ангажирање во националната антикорупциска политика | 2 | | 2 | 2 | |
| | Поддршка на граѓански антикорупциски иницијативи | 2 | | 2 | | |

Со цел полесно разбирање на оценките, во долната табела истите се прикажани во проценти (од 0 до 100).

| Категорија | Поткатегија | Индекс | | | | |
|------------|--|---------|----------|----------------------|---------------------|-----------------|
| | | De jure | De facto | Просек – поткатегија | Просек – категорија | Просек – сектор |
| Капацитет | Ресурси | 50% | 50% | 50% | 62,5% | 47% |
| | Независност | 100% | 50% | 75% | | |
| Управување | Транспарентност | 66,75% | 50% | 58,25% | 53,75% | |
| | Механизми за интегритет | 66,75% | 33,25% | 50% | | |
| Придонес | Ангажирање во националната антикорупциска политика | 25% | | 25% | 25% | |
| | Поддршка на граѓански антикорупциски иницијативи | 25% | | 25% | | |

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Закони, меѓународна регулатива и други правни акти

Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector

Federal Sentencing Guidelines for Organizations, United States Sentencing Commission, http://www.ussc.gov/Guidelines/2012_Guidelines/index.cfm

G20 compendium of best practices on whistleblower protection legislation: G20 Anti-Corruption Action Plan, Action Point 7: Protection of Whistleblowers, 2010, <http://www.oecd.org/general/48972967.pdf>

http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Costs-of-Corruption_Dancikova.pdf

The Bribery Act 2010 – Guidance, UK Ministry of Justice, <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>

UK Bribery Act 2010 (Guidance on 6 implementation principles)

UK Bribery Act 2010, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23>

UK Public Interest Disclosure Act, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>

United Nations Convention Against Corruption

Zuzana Dančíková, Costs of Corruption, Transparency International Slovakia, 2012,

Антикорупциски потреби на македонската деловна заедница – јавен апел до властите и политичарите, Бизнис конфедерација, 2013

Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на судирот на интереси 2011–2015

Етички кодекс на државните службеници

Етички кодекс на јавните службеници

Закон за банките

Закон за донации и спонзорства во јавните дејности

Закон за донации и спонзорства во јавните дејности

Закон за државните службеници

Закон за заштита на конкуренцијата

Закон за здравствена заштита

Закон за инвестициските фондови

Закон за јавните набавки

Закон за јавните службеници

Закон за плата и другите надоместоци на пратениците и другите избрани и именувани лица

Закон за прекршоците

Закон за работните односи

Закон за ревизија

Закон за спречување на корупцијата

Закон за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам

Закон за спречување судир на интереси

Закон за супервизија на осигурувањето

Закон за трговските друштва

Закон за хартии од вредност

Извештај за спроведување на Меморандум за соработка за взаемна поддршка за спречување на корупцијата и судирот на интереси со претставници од приватниот сектор – период: јануари-јуни 2013г, ДКСК, 2013

<http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/sorabotka/izvestaj%20-%20ps.pdf>

Кривичен законик

Правилник за критериумите за финансирање на програмите односно проектите по одделни дејности во културата (Службен весник, 61/2004).

Правилник за критериумите за финансирање на програмите односно проектите по одделни дејности во културата (Службен весник, 61/2004).

Правилник за програмата за спроведување едукација за јавни набавки, програмата за спроведување обука за обучувачи за јавни набавки, формата и содржината на потврдата за положен испит за лице за јавни набавки и за обучувач, како и висината на надоместокот кој го плаќаат учесниците на едукацијата, Сл. весник 90/2012

Правилник за регистрација на согласности за спонзорства и донации на здравствените работници односно здравствените соработници, Службен весник 60/12.

Правилник за регистрација на согласности за спонзорства и донации на здравствените работници односно здравствените соработници, Службен весник 60/12

Извештаи и анализи

Global Competitiveness Report 2012-2013, World Economic Forum, 2012, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

GLOBAL INTEGRITY REPORT: 2011, Global Integrity, 2012

GRECO Report within the framework of the third round of evaluation for Macedonia (August, 2010)

Implementation of article 12 of the United Nations Convention against Corruption, including the use of public-private partnerships, стр. 10, Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption – Open-ended Intergovernmental Working Group on Prevention, 2012

OECD (2010), Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en>.

Recent Slovak Anti-corruption Measures, Transparency International Slovakia, 2012; http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Gov-anticorruption-measures_Kurian.pdf

Rules of Conduct and Recommendations on Combating extortion and bribery, International Chamber of Commerce, 2005

The Former Yugoslav Republic Of Macedonia 2012 Progress Report, European Commission, 2012

The identification of beneficial owners in the fight against money laundering, Final Report of Project BOWNET – Identifying the Beneficial Owner of legal entities in the fight against money laundering; <http://www.bownet.eu/materials/BOWNET.pdf>

Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, OECD, 2010.

van der Does de Willebois, Emile; Halter, Emily M.; Harrison, Robert A.; Park, Ji Won; Sharman, J. C.. 2011. The Puppet Masters : How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It. © World Bank, стр. 17; <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2363> License: CC BY 3.0 Unported.

Whistleblower protection: encouraging reporting, CleanGovBiz, 2012, <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>

World Bank. 2013. Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises. Washington, DC: World Bank Group. DOI: 10.1596/978-0-8213-9615-5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

Анализа на спроведувањето на Законот за донациите и спонзорствата во јавните дејности, 2007 – 2011, Здружение „Конект“ и Европски центар за непрофитно право (ЕЦНЛ), 2012.

Годишен извештај на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2011 г.

Годишен извештај на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2012 г.

Годишен извештај на комисијата за заштита на конкуренцијата за 2012 г.

Годишен извештај на народниот правобранител за 2012 г.

Јанка Димитрова, Одговорноста на сметководителите, менаџментот и ревизорите за веродостојноста, квалитетот и кредибилитетот на финансиските извештаи

Национална програма за усвојување на правото на ЕУ, ревизија 2013 г.

Други ресурси

„Кои компании добиваат државна помош и за што?!“, магазин Капитал, 20 септември 2013, http://www.kapital.mk/MK/magazin/96717/koi_kompanii_dobivaat_drzhavna_pomosh_i_za_shto_.!.aspx

ArcelorMittal Anti-Corruption Guidelines, <http://www.arcelormittalsa.com/Portals/0/Anti-Corruption%20Guidelines.pdf>

Business Principles for Countering Bribery, Transparency International, 2009, http://files.transparency.org/content/download/109/439/file/2009_BusinessPrinciples_EN.pdf

EU grant recipients and contractors, http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_en.htm

Етички кодекс на советниците промовиран од Агенцијата за поддршка на претприемништвото

Good practice guide on internal controls, ethics and compliance, OECD, 2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/51/44884389.pdf>

International Chamber of Commerce Anti-corruption Clause, <http://www.iccwbo.org/Data/Policies/2012/ICC-Anti-corruption-Clause/>

International Standards On Combating Money Laundering And The Financing Of Terrorism & Proliferation: FATF Recommendations, FATF, 2013, http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

Partnering against Corruption Initiative: Principles for Countering Bribery, World Economic Forum, http://www.weforum.org/pdf/paci/PACI_Principles.pdf

Principles on Corporate Governance, OECD, 2004, <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>

Proposal for a Directive on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing“, COM/2013/045 final - 2013/0025 (COD)

Бизнис етички кодекс, Бизнис конфедерација, 2012

Етички кодекс на посредниците со промет на недвижности на Групацијата на агенциите за недвижности при Стопанската комора

Етички кодекс на ПР специјалистите на Асоцијацијата за односи со јавноста

Етички кодекс на членовите на Здружението за односи со јавноста

Кодекс за корпоративно управување на акционерските друштва кои се котирали на берзата, Македонска берза на хартии од вредност, http://www.mse.mk/Repository/UserFiles/File/Misev/Regulativa/Akti%20na%20berza/Kodeks_za_korporativno_uprvuvanje.pdf

Кодекс за професионалната етика на адвокатите, адвокатските стручни соработници, и адвокатските приправници на Адвокатската комора

Кодекс на деловна етика и однесување за мали и средни претпријатија, Транспаренси интернешнл, http://www.transparency.org.mk/images/stories/eticki_kodeks_za_mali_i_sredni_pretpriyatija.pdf

Кодекс на деловна етика и однесување на акционерски друштва, Транспаренси интернешнл, http://www.transparency.org.mk/images/stories/eticki_kodeks_za_akcionerski_drustva.pdf

Листа на корисници кои ја злоупотребиле финансиската помош, Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој, 2013, http://www.pa.gov.mk/Root/mak/docs/Black_list_15032013.pdf

Отривање манипулации во постапките за доделување на договори за јавни набавки и последователни чекори за проверка, Твининг проект финансиран од ЕУ „Поддршка на системот на јавни набавки“, Биро за јавни набавки.

**2. ИЗВЕШТАЈ ОД КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА АНТИКОРУПЦИСКИ МЕРКИ
И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ДРЖАВНАТА ПРОГРАМА ЗА ПРЕВЕНЦИЈА И
РЕПРЕСИЈА НА КОРУПЦИЈАТА И НАМАЛУВАЊЕ НА СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ
2011-2015 ВО ПОЛИТИКАТА**

Изработил: Билјана Николовска Жагар

Октомври 2013

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Целта на квалитативната анализа спроведена во рамки на овој проект беше да се направи оценување на ризичните фактори/проблеми идентификувани во Политичкиот сектор, како еден од сегментите обработени во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата со Акционен план 2011-2015 година. Сите сектори, вклучително и овој се разгледувани и анализирани, како од легислативен така и од институционален аспект.

Имајќи предвид дека Државната програма за превенција и репресија на корупцијата со Акционен план 2011-2015 година е среднорочен и развоен документ, неминовно е да се врши следење и ревизија на утврдените мерки и активности. Оттаму, од оваа анализа треба да произлезат две клучни придобивки. Прво, да се утврди колкав е степенот на досегашната имплементацијата низ призма на категориите капацитет и управување и подлабоко на поткатегиите ресурси, независност, транспарентност и механизми на интегритет. Второ, и уште позначајно е да се детектираат недоволно или нецелосно утврдените индикатори на активност и ефективност. На крајот, содржаните препораки би требало да претставуваат смерница во која ќе се движи Државната комисија за спечување на корупцијата, како клучна институција за предлагање на политики за подобрување на состојбата и проблемите што деривираат од пунктовите на корупцијата и судирот на интереси.

Во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата со Акционен план 2011-2015 година, донесена во декември 2011 година, а заснована на системот на национален интегритет, како прв од 11-те идентификувани сектори е утврден Политичкиот сектор.

Во овој сектор детектирани се 5 проблеми/ризични фактори, за чие пак надминување во Акциониот план предвидени се вкупно 9 активности, 13 индикатори на активност и 8 индикатори на ефективност.

Како надлежни институции за реализација на погоре наброените активности определени се: Државната комисија за спечување на корупцијата, Министерството за правда, Министерството за финансии и Собранието.

Квалитативната анализа на Политичкиот сектор е направена со следниот методолошки пристап: од една страна, кабинетско истражување на релевантните прописи (закони и подзаконски акти) и на извештаи и други документи за состојбата во определени сфери на респектабилни меѓународни и домашни организации, вклучени во анализа на овој сектор и од друга страна, со спроведување на интервјуа со претставници на органи на државната власт, политички партии и невладиниот сектор.

Оттаму, наодите и препораките содржани во оваа анализа произлегуваат од сублимираните сознанија и објективната и слободна оценка за состојбата со антикорупциските мерки во Политичкиот сектор.

НАОДИ ОД СПРОВЕДЕНАТА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА

За потребите на анализата, во однос на **Проблемот 1**: Недоволна транспарентност и надзор врз тековното материјално–финансиско работење на политичките партии, синдикатот и граѓанските организации беа поставени 11 прашања. Од легислативен аспект, анализата покажа дека со измените и дополнувањата на Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии, направени во 2012 и 2013 година, постигнат е напредок во однос на транспарентноста и надзорот на финансиското работење на политичките партии во изборниот процес, а особено за време на изборната кампања. Исто така, утврден е основ за засилена меѓуресурска соработка на Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупција за размена на информации за утврдени неправилности во врска со доставените финансиски извештаи и мерките превземени од нивна страна спрема субјектот кој е предмет на надзор. Од аспект на примена во пракса, детектирана е потребата од: овозможување на услови во кои ДЗР ќе врши ефективно, ефикасно и правовремено спроведување на надлежностите поврзани со надзорот на финансиското работење на политичките партии;определување на институција која ќе врши тековен надзор над финансиското работење на политичките партии и понатамошен развој на капацитетите на ДКСК, со цел иницирање, надзор и контрола на финансиското работење на политичките партии, синдикатот и граѓанските организации, како и обезбедување на соодветни алатки за нејзино практично постапување.

Проблем 2. Во изборната и другата регулатива што се однесува на изборите постојат слабости што создаваат ризик од нејзино директно прекршување е анализиран преку 12 прашања. Со релевантната легислатива, поконкретно измените и дополнувањата на Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии направен е исчекор во надминување на постојните слабости, пред се со воведување на ефективни механизми за транспарентно следење на финансирањето на изборите. Донесен е и Правилник за образецот, формата, содржината и начинот на водење на годишниот финансиски извештај за политичките партии, кој содржи и Упатството за пополнување на образецот. Практиката покажа дека сеуште постои простор за прекршување на регулативата, па оттаму би било целисходно да се продолжи со подобрување на законодавството и тоа во однос на изборната кампања и нејзиното времетраење; субјектите кои се поврзани со (директно или индиректно) или се под контрола на политичката патија; обезбедување на проверливост на податоците за донациите, преиспитување на лимитите и определување на периодот за нивно собирање; како и правилата во однос на медиумското претставување за време на изборна кампања.

Проблем 3: Висок степен на дискрециони овластувања со големи разлики во нивниот интензитет меѓу одделни јавни функции

Проблем 4: Отсуство на ефекти од примена на Законот за лобирање

Проблем 5: Висок процент на донесување на закони по скратена односно итна постапка, (иако Деловникот на Собранието утврдува повеќе фази на подготовка на законите), со што не се овозможува вклучување во законскиот процес на општествено релевантни и заинтересирани субјекти

Проблем/ризичен фактор 1:

Недоволна транспарентност и надзор врз тековното материјално–финансиско работење на политичките партии, синдикатот и граѓанските организации

Образложение:

Не се врши тековен надзор врз материјално-финансиското работење на политичките партии, синдикатот и граѓанските организации наспроти јавните критики дека овие субјекти обезбедуваат финансиски средства од сомнителни зделки, дека постојат “партиски фирми” кои се привилегирани и преку кои се користат јавни средства. ДКСК има надлежност во Законот за спречување на корупцијата да покренува иницијативи за контрола, меѓутоа нема соодветна поддршка во другите закони за да може оваа своја надлежност да ја остварува преку непосреден увид во тековното материјално-финансиско работење на овие субјекти

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали сметате дека Законот за финансирање на политички партии содржи одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии, синдикатот и граѓанските организации?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Законот за финансирање на политички партии како *lex specialis* не содржи одредби за надзор и транспарентност врз материјално-финансиското работење на синдикатот и здруженијата на граѓани. Овој закон обезбедува надзор само на годишно ниво. Потребно е тековно да се следи материјално-финансиското работење на политичките партии во континуитет, како што е утврдено во Државната програма за спречување на корупцијата и на судирот на интереси, за остварување повисок степен на транспарентност за контрола и врз деловните зделки и донации со и од правни субјекти што се директно или индиректно поврзани со политичката партија. Со оглед на стандардите за неговата работа, оваа задача не би можело да се очекува да ја спроведе ДЗР.

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали сметате дека би се одбегнале критиките за недоволна транспарентност и надзор и би се подобрила оценката за финасиско работење, доколку покрај вршењето на надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии, ДКСК би вршела увид во извештаите за финансиското работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

ДКСК, во член 49 став (1) алинеа 4 од Законот за спречување на корупцијата, има утврдена надлежност да покренува иницијативи пред надлежни органи за контрола на материјално-финансиското работење на партиите, синдикатот и здруженијата и фондациите. За остварување на оваа надлежност и се нужни соодветни законски решенија и алатки.

Според Законот за финансирање на политички партии тие годишниот извештај не го доставуваат до ДКСК, но фактот што законот ги обврзува партиите, ДРЗ и УЈП да ги објават на своите веб страници годишните извештаиите на партиите и овозможува на ДКСК да располага со оваа алатка нужна за остварување на нејзината надлежност.

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали се врши тековен надзор врз тековното материјално – финансиско работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Надзорот се врши на годишно ниво, а би требало да се спроведува тековно, што е практика во одделни други земји.

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали се води регистар на донации?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Добро е што се водат регистри на донации и што може да се оствари јавен увид во нив. Сепак потребни се дополнителни решенија во законот за проверливост на изворите за дозирање, од аспект на потребата трети лица да не се третираат за донатори како и за детектирање на зделките со правни лица што се во индиректна врска со партиите, поради

потребата од контрола на сомнителни и недозволен извори за финансирање на партиите. Проверливост треба да се овозможи и за физичките лица - донатори поради утврдување на веродостојноста на изворот на донацијата. Ова произлегува од Државната програма за спречување на корупцијата и на судирот на интереси.

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали ДКСК треба да има достапност до банкарските изводи од жиро сметките на политичките партии, за што во Државната програма за спречување на корупцијата е предвидена измена во Законот за банки?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Во Законот за банки, ДКСК не е посочена како институција што може да бара увид во банкарските изводи од жиро сметките на партиите, а ваквата алатка и е повеќе од нужна за да ја оствари својата надзорна улога согласно Законот за спречување на корупцијата и своите иницијативи во таа насока да ги гради врз документи и проверливи факти и околности.

Имено, Законот за банки е во спротивност со Законот за спречување на корупцијата кој во Главата II - Корупција во политиката, во членот 13 јасно утврдува дека проверката на банкарските приливи и одливи по барање на ДКСК не претставува повреда на банкарска тајна.

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека сегашното законско решение за доставување на годишниот финансиски извештај до ДЗР и обврската за негово објавување го оневозможува обезбедувањето на финансиски средства од сомнителни зделки или од таканаречени партиски фирми?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Отсуството на надзор на тековно ниво остава простор за сомнеж.

Институција: Министерство за правда

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали сметате дека Законот за финансирање на политички партии содржи одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Законот за финансирање на политичките партии содржи одредби со коишто е пропишана обврска политичките партии на своите веб страници да го објавуваат годишниот финансиски извештај. Политичките партии се должни на своите веб-страници или на друг начин да го направат регистарот на донации достапен за јавноста. За непочитување на наведените обврски пропишани се прекршочни одредби за политичките партии. Државниот завод за ревизија и Управата за јавни приходи се должни добиените извештаи согласно Законот да ги објават на своите веб-страници.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за финансирање на политичките партии од октомври 2011 година, водечката улога во контролата на извештаите на политичките партии е дадена на Државниот завод за ревизија, којшто согласно Закон врши надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии, а што со Извештајот на ГРЕКО за усогласеност за земјата усвоен на 23.03.2012 година се смета за позитивен развој.

Институција: Министерство за правда

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали сметате дека би се одбегнале критиките за недоволна транспарентност и надзор и би се подобрила оценката за финансиско работење, доколку покрај вршењето на надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии од страна на ДЗР, и ДКСК би вршела увид во извештаите за финансиското работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Единствена институција којашто располага со стручни капацитети за вршење надзор над материјално-финансиското работење по меѓународни стандарди е Државниот завод за ревизија.

Институција: Министерство за правда

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека сегашното законско решение за доставување на годишниот финансиски извештај до ДЗР е доволно ефикасен механизам за транспарентност?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Постојните законски одредби за доставување на годишниот финансиски извештај до ДЗР овозможуваат јавен увид во извештаите.

Дел од механизмот за транспарентност претставува и пропишувањето на соодветни образци за извештаите.

Министерството за финансии на 31.01.2013 година донесе Правилник за образецот, формата, содржината и начинот на водење на годишниот финансиски извештај за политичките партии.

Улогата на клучна институција за надзор над финансиско-материјалното работење на политичките партии, со измените на Законот од октомври 2011 година е дадена токму на Државниот завод за ревизија, како единствена независна институција, што е во согласност со препораката V од Извештајот на ГРЕКО од Третиот круг на евалуација за нашата земја, усвоен на 46-тата Пленарна седница на ГРЕКО (22-26 март 2010) и објавен на 30-ти август 2010 година, а која гласи: „Да му се дадат на главното независно тело, кое ќе биде, доколку е соодветно, потпомогнато со други органи, мандат и соодветни овластувања и ресурси за да врши проактивен и ефективен надзор, истрага и спроведувања на прописите за политичко финансирање“.

Институција: Државен завод за ревизија

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали од аспект на надлежности на ДЗР, сметате дека Законот за финансирање на политички партии содржи одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии, синдикатот и граѓанските организации ?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Во тек е ревизија на финансиските извештаи на сите политички партии регистрирани во Централниот регистар, по што ќе следи и преземање на соодветни мерки согласно последните измени на Законот за финансирање на политичките партии.

Од досегашните извршени ревизии утврдена е системска слабост во делот на пропишување на регистарот за донации.

Институција: Државен завод за ревизија

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали сметате дека би се одбегнале критиките за недоволна транспарентност и надзор и би се подобрила оценката за финасиско работење, доколку покрај вршењето на надзор врз тековното материјално-финансиското работење на политичките партии од страна на ДЗР, и ДКСК би вршела увид во извештаите за финансиското работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Во Централниот регистар на земјата регистрирани се 51 политичка партија, од кои само 12 доставиле Годишен финансиски извештај до ДЗР. Која е причината за овој мал број на политички партии кои доставиле финансиски извештаи, можеби ќе се утврди во текот на ревизијата. За сите кои не доставиле Годишен финансиски извештај ДЗР ќе постапи согласно Законот за финансирање на политичките партии.

ДЗР постојано укажува дека како Врховна ревизорска институција работи согласно Методологија за работа која е во согласност со меѓународните стандарди за ревизија и согласно наведеното ревизијата се разликува од надзорот кој во принцип го вршат инспекциските органи.

Институција: Државен завод за ревизија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали ДЗР врши надзор врз тековното материјално–финансиско работење на политичките партии по завршувањето на секој избран процес?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

ДЗР врши ревизија на сите политички партии кои биле учесници во изборниот процес. Во принцип, ревизијата се врши на поголемите парламентарни партии.

Како пример, во Република Хрватска оваа надлежност ја има Државната изборна комисија, а не ДЗР.

Институција: Државен завод за ревизија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали и кои надлежни органи ги известува ДЗР, доколку овластениот државен ревизор при ревизија оцени дека политичка партија сторила прекршок или кривично дело?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Доколку овластениот државен ревизор при ревизија оцени дека политичка партија сторила прекршок или кривично дело, ДЗР за тоа ги известува следните органи на државната власт: Јавното обвинителство, Министерството за внатрешни работи и Државната комисија за спречување на корупцијата.

Институција: Државен завод за ревизија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека сегашното законско решение за доставување на годишниот финансиски извештај до ДЗР е доволно ефикасен механизам за транспарентност?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Потребно е преземање на мерки за усогласување на наведениот образец со кое ќе се направи јасно разграничување и презентирање на потребните податоци и информации од аспект на модифицираното сметководствено начело и од аспект на пресметковното начело.

Институција: Управа за јавни приходи

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека Законот за финансирање на политички партии содржи одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Законот за финансирање на политички партии содржи одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии.

Институција: Управа за јавни приходи

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали сметате дека би се одбегнале критиките за недоволна транспарентност и надзор и би се подобрила оценката за финансиско работење, доколку покрај вршењето на надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии од страна на ДЗР, и ДКСК би вршела увид во извештаите за финансиското работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

ДКСК е административен орган, а не оперативен, па оттаму треба да остане сегашното законско решение, а ДКСК да ги спроведува надлежностите што произлегуваат од матичните закони - Законот за спречување на корупцијата и Законот за спречување на судир на интереси.

Институција: Управа за јавни приходи

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали ДКСК треба да има достапност до банкарските изводи од жиро сметките на политичките партии, за што во Државната програма за спречување на корупција е предвидена измена во Законот за банки?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Во членовите 15 и 16 од Законот за Управата за јавни приходи е утврдено дека секој субјект што води регистри и други бази е должен на барање на УЈП да и дава податоци и дека на барање на УЈП податоците за вршење на платниот промет на неговите учесници не претставуваат деловна тајна.

Нема потреба од менување на Законот за банки, бидејќи и во сегашниот текст не се наведени сите оперативни органи кои при остварување на своите надлежности имаат потреба од податоци од жиро сметките. Таков е и примерот со МВР, кое таксативно не е наведено во овој член од Законот, но кое преку наредба од истражен судија доаѓа до податоци од жиро-сметките на физички или правни лица, кога се води постапка против истите.

Во членот 112 став (3) точка 3 е утврдено дека обврската за чување на банкарската тајна не важи и во случаите кога има писмено барање од УЈП за водење на постапки кои се во рамки на нејзините надлежности. Доколку ДКСК, постапувајќи по конкретен корупциски предмет, се обрати до УЈП не постои никаква пречка да и бидат обезбедени податоци од жиро-сметка на политичка партија.

Институција: Управа за јавни приходи

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека сегашното законско решение за доставување на извештаи за добиените донации и годишна сметка за финансиско работење до УЈП и обврската за негово објавување го оневозможува обезбедувањето на финасиски средства од сомнителни зделки/извори или од таканаречени партиски фирми?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Согласно Законот за донации и за спонзорства во јавните дејности, донација е доброволна и безусловна помош во пари, добра и услуги, која не создава директна корист за давателот ниту обврска за враќање од примателот на донацијата и која може да биде дадена за цели од јавен интерес или за поддршка на активностите на примателот.

Согласно пак Законот за данок на добивка, трошоците за донации се оданочуваат, па така дадените донациите за финансирање на политичките партии, како и за финансирање на изборна кампања од страна на правните лица не се ослободени од данок на додадена вредност и данок на добивка, додека дадените донациите за финансирање на политичките партии, како и за финансирање на изборна кампања од страна на физичките лица не подлежат на оданочување со персонален данок на доход, но висината на таквата донација е лимитирана со Законот за финансирање на политичките партии и Изборниот законик.

Покрај објавувањето на извештаите за добиените донации на веб страната на УЈП, УЈП согласно Законот за даночна постапка има надлежност да утврди дали донаторите-правни лица ги измириле своите даночни обврски, а за донаторите-физички лица УЈП врши проверка дали донираните парични средства потекнуваат од нивните оданочиви приходи.

За секоја извршена услуга, вклучително и на политичка партија, правното лице е должно да издаде фактура, да го евидентира прометот по издадена фактура и да пресмета данок на додадена вредност. Бидејќи услугата е бесплатна, ненаплатеното побарување од политичката партија претставува непризнат расход и истиот се оданочува со данок на добивка, што се искажува во годишната сметка. Годишната сметка на политичка партија содржи: Биланс на приходи и расходи; Структура на приходи по дејност; Белешка за распоредување на резултатот; Посебни податоци за државна евиденција за непрофитни организации и Биланс на состојба.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали сметате дека Законот за финансирање на политички партии содржи одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Законот за финансирање на политички партии особено со последните измени од 2013 година, содржи солидни одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии.

Потврда за ваквиот став се и позитивните оценки од извештаите на ОБСЕ и ОДИХР.

Институција: Политичка партија

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали сметате дека би се одбегнале критиките за недоволна транспарентност и надзор и би се подобрила оценката за финансиско работење, доколку покрај вршењето на надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии од страна на ДЗР и ДКСК би вршела увид во извештаите за финансиското работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Државниот завод за ревизија како орган на државната власт ја има потребната независност при вршењето на надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии, што резултираше со висок рејтинг на оваа институција.

Едновремено заради институционална поставеност и капацитет добро е решението надзорот да се врши од страна на едно централно тело.

Од друга страна, основна задача на Државната комисија за спречување на корупцијата треба да биде спроведување на надлежностите утврдени во Законот за спречување на корупцијата.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали во пракса се врши тековен надзор врз тековното материјално – финансиско работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Во праксата се врши надзор врз тековното материјално – финансиско работење на политичките партии.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали политичките партии водат регистар на донации?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Политичките партии имаат законска обврска за водење на регистар на донации и таа обврска се почитува.

Институција: Политичка партија

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали ДКСК треба да има достапност до банкарските изводи од жиро сметките на политичките партии, за што во Државната програма за спречување на корупцијата е предвидена измена во Законот за банки?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

И сега не постои пречка доколку ДКСК побара да има пристап до банкарските сметки на политичките партии истото да и биде овозможено.

Во спротивно, ако ДКСК е попречена во остварувањето на ова право, има можност да се обрати до Собранието, каде би се расправало за надминување на ваквиот проблем.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека сегашното законско решение за доставување на годишниот финансиски извештај до ДЗР и обврската за негово објавување го оневозможува обезбедувањето на финансиски средства од сомнителни зделки/извори или од таканаречени партиски фирми?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Постоењето на Законот за управата за јавни приходи и Законот за катастар на недвижности во голема мерка ги ограничуваат и оневозможуваат појавите на сомнителни зделки или таканаречени партиски фирми како извори за финансирање на политичките партии.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали сметате дека Законот за финансирање на политички партии содржи одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Од нормативен аспект, Законот за финансирање на политички партии содржи одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии. Подеднакво важно треба да биде прашањето на неговата имплементација.

Генарално, нетранспарентноста на политичките партии како општествена појава произлегува од концентрацијата на моќта во самите партии во однос на изворите на финансирање, како и нивната распределба и потрошувачка.

Институција: Политичка партија

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали сметате дека би се одбегнале критиките за недоволна транспарентност и надзор и би се подобрила оценката за финасиско работење, доколку покрај вршењето на надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките парти од страна на ДЗР, и ДКСК би вршела увид во извештаите за финансиското работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Државниот завод за ревизија треба биде главната институција во вршењето на надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии, па оттаму треба да се продолжи со јакнењето на нејзината позиција и капацитети.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали во пракса се врши тековен надзор врз тековното материјално –финансиско работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Во праксата се врши перманентен надзор врз тековното материјално –финансиско работење на политичките партии на четирите клучни политички партии.

Институција: Политичка партија**Категорија: Управување – транспарентност**

Прашање-индикатор: Дали политичките партии водат регистар на донации?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Политичките партии ја почитуваат законската обврска и водат регистар на донации.

Институција: Политичка партија**Категорија: Капацитет – независност**

Прашање-индикатор: Дали ДКСК треба да има достапност до банкарските изводи од жиро сметките на политичките партии, за што во Државната програма за спречување на корупцијата е предвидена измена во Законот за банки?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Имајќи ја предвид лидерската улога на Државната комисија за спречување на корупцијата во борбата за превенција и репресија на корупцијата, како општествено зло, треба да се овозможи истата да има достапност до банкарските изводи од жиро сметките на политичките партии.

Институција: Политичка партија**Категорија: Управување – транспарентност**

Прашање-индикатор: Дали сметате дека сегашното законско решение за доставување на годишниот финансиски извештај до ДЗР и обврската за негово објавување го оневозможува обезбедувањето на финасиски средства од сомнителни зделки/извори или од таканаречени партиски фирми?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Обврската за објавување на годишниот финансиски извештај не го оневозможува во целост обезбедувањето на финасиски средства од сомнителни зделки/извори или од таканаречени партиски фирми.

Присутна е и појавата на финансирање на политичките партии од самите политичари и носители на јавни функции.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали сметате дека Законот за финансирање на политички партии содржи одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Со измените во Законот за финансирање на политичките партии, но и во законите за банкарското работење зголемено е нивото на транспарентност на изворите на финасирање на политичките партии и помал е просторот за „црни пари“.

Прв фактор кој влијае на транспарентното или нетранспарентното работење на политичка партија е дали истата има имот или не?

Политичките партии во главно се финансираат од чланарини или донации, за време на изборна кампања, што се евидентира во финансиските извештаи на политичките партии и истите се јавно достапни.

Институција: Политичка партија

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали сметате дека би се одбегнале критиките за недоволна транспарентност и надзор и би се подобрила оценката за финасиско работење, доколку покрај вршењето на надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии од страна на ДЗР, и ДКСК би вршела увид во извештаите за финансиското работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Државната комисија за спречување на корупцијата нема советен административен капацитет за проширување на нејзините надлежности и во овој сегмент.

Од друга страна имајќи предвид дека извештаите за финансиското работење се јавни документи, достапни на веб страните на политичките партии и на ДЗР, и сега ништо не ја спречува ДКСК да врши увид во извештаите за финансиското работење на политичките партии.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали во пракса се врши тековен надзор врз тековното материјално – финансиско работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Државниот завод за ревизија врши надзор врз тековното материјално – финансиско работење на политичката партија.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали политичките партии водат регистар на донации?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Политичката партија води регистар на донации и во своите партиски органи (на пр. во надзорниот одбор) има лица кои се специјализирани за финансиското работење на партијата.

Институција: Политичка партија

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали ДКСК треба да има достапност до банкарските изводи од жиро сметките на политичките партии, за што во Државната програма за спречување на корупцијата е предвидена измена во Законот за банки?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Државната комисија за спречување на корупцијата треба да има достапност до банкарските изводи од жиро сметките на политичките партии со висок рестриктивен режим. Имено, ова треба да и биде овозможено само во конкретни случаи на голема корупција.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека сегашното законско решение за доставување на годишниот финансиски извештај до ДЗР и обврската за негово објавување го оневозможува обезбедувањето на финансиски средства од сомнителни зделки/извори или од таканаречени партиски фирми?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Позитивен исчекор е законското решение за објавување на финансиските извештаи и можноста секој да има достапност до нив.

Обезбедувањето на финансиски средства од сомнителни зделки/извори или од таканаречени партиски фирми зависи од природот или од етичкото однесување во политичката партија.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали сметате дека Законот за финансирање на политички партии содржи одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Во нашата земја суштинско прашање не се законите, туку нивната имплементација. Реформата на изборното законодавство започната во 2005/2006 година доведе до позитивен исчекор и легализирање на одредени недостатоци во оваа сфера. Сеуште има простор за подобрување на политичката култура, за намалување на кумулацијата на моќ и за унапредување на контролната функција на Собранието врз работата на Владата на земјата.

Има прогрес, но истиот е од формална природа.

Институција: Политичка партија**Категорија: Капацитет – ресурси**

Прашање-индикатор: Дали сметате дека би се одбегнале критиките за недоволна транспарентност и надзор и би се подобрила оценката за финасиско работење, доколку покрај вршењето на надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии од страна на ДЗР, и ДКСК би вршела увид во извештаите за финансиското работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Секоја дополнителна контрола и надзор се позитивни, па оттаму и вршењето на увид во извештаите за финансиското работење на политичките партии, доколу тоа се прави објективно, стручно и транспарентно.

Институција: Политичка партија**Категорија: Управување – механизми за интегритет**

Прашање-индикатор: Дали во пракса се врши тековен надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Управата за јавни приходи и Државниот завод за ревизија непосредно по завршување на изборите вршат надзор врз материјално – финансиско работење на политичките партии.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали политичките партии водат регистар на донации?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Политичките партии имаат законска обврска и водат регистар на донации. Но, заради високиот формализам, истиот не е одраз на вистинската слика за видот, начинот на добивање и реалниот обем на донациите.

Основен извор на донации се средствата собрани од членарини.

Има простор за подобрување на моделот на финансирање на политичките партии, особено во делот на транспарентното трошење на средствата кои се обезбедуваат од Буџетот.

Институција: Политичка партија

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали ДКСК треба да има достапност до банкарските изводи од жиро сметките на политичките партии, за што во Државната програма за спречување на корупцијата е предвидена измена во Законот за банки?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Државната комисија за спречување на корупција треба да се грижи за објективно и ефикасно спроведување на надлежностите што и се сега утврдени.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека сегашното законско решение за доставување на годишниот финансиски извештај до ДЗР и обврската за негово објавување го оневозможува обезбедувањето на финасиски средства од сомнителни зделки/извори или од таканаречени партиски фирми?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Еден од поефикасните начини за оневозможување на обезбедувањето на финансиски средства од сомнителни зделки/извори или од таканаречени партиски фирми е подобрување или менување на моделот на финансирање на политичките партии, особено во делот на трошење на средствата за избори кои се обезбедуваат од Буџетот.

Институција: Невладин сектор

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали сметате дека Изборниот законик и Законот за финансирање на политички партии содржат одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Со измените од 2012 година направено е извесно подобрување, но сепак има потреба од понатамошна надградба на законските решенија. На пример, во однос на прецизирање на денот на затворање на наменската жиро сметка за време на изборна кампања или разликата во видот на лимитот за донации од физички и правни лица.

Институција: Невладин сектор

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали сметате дека ДКСК треба да има надлежност за вршење на надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии и увид во извештаите за финансиското работење на политичките партии?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Државната комисија за спречување на корупцијата треба да ја остварува оваа надлежност за политичките партии, синдикатот и граѓанските организации кои имаат статус на организации од јавен интерес, но со зајакнување на сопствените капацитети.

Институција: Невладин сектор

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали сметате дека е обезбедена ревизија на тековното материјално-финансиско работење на политичките партии во сите фази на изборниот процес?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Не се обезбедува ревизија на тековното материјално-финансиско работење на политичките партии во сите фази на изборниот процес, затоа што и самите фази од изборниот процес треба да се допрецизираат. На пример, што се случува во периодот од распишувањето на изборите до потврдувањето на кандидатските листи, период во кој партиите несомнено вршат промотивни активности, па се поставува прашање како истите се финансираат.

Отворено е и прашањето на затворањето на наменската жиро сметка.

Институција: Невладин сектор

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека регистарот на донации содржи доволно детални податоци од кои можат да се видат врските на организаторот на кампањата со донаторите?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Во регистарот на донации може да се видат одреден дел од донаторите и донациите. Сепак, честопати политичките партии ја завршуваат изборната кампања со негативно салдо на сметката за изборна кампања и јавноста нема увид од кои средства се покрива овој минус.

Институција: Невладин сектор

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали ДКСК треба да има достапност до банкарските изводи од жиро сметките на политичките партии, за што во Државната програма за спречување на корупцијата е предвидена измена во Законот за банки?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Државната комисија за спречување на корупција треба да има достапност до банкарските изводи од жиро сметките на политичките партии.

Институција: Невладин сектор

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека воведувањето на обврската за политичките партии да доставуваат годишен финансиски извештај до ДЗР и негово објавување ја оневозможува појавата на обезбедувањето на финансиски средства од сомнителни зделки/извори или од таканаречени партиски фирми?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Со доставувањето на годишниот финансиски извештај до ДЗР и неговото објавување не се спречува појавата на обезбедувањето на финансиски средства од сомнителни извори или од партиски фирми.

Образложение – de jure:

Законот за финансирање на политичките партии („Службен весник“ бр.76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12 и 23/13) содржи одредби со кои се обезбедува транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии.

Согласно член 17 од Законот, политичките партии водат регистар на донации којшто содржи податоци за: името, односно називот на секој донатор поединечно; видот и вредноста на донацијата и датумот на добивање на донацијата. Политичките партии се должни на својата веб страница да го објавуваат регистарот на донации на секои шест месеци за изминатиот шестмесечен период, во рок од 15 дена од денот на истекот на шестмесечниот период или на друг соодветен начин да го направат достапен до јавноста.

Законот во членот 25 пропишува политичките партии да подготвуваат извештај за добиените донации којшто ги содржи податоците од регистарот за донации. Политичките партии имаат законска обврска да го доставуваат извештајот за добиените донации најдоцна до 31 март за претходната година заедно со годишниот финансиски извештај за претходната година до Државниот завод за ревизија. Политичката партија извештајот за добиените донации го доставува најдоцна до 31 март за претходната година до Управата за јавни приходи. Од друга страна, Државниот завод за ревизија и Управата за јавни приходи се должни добиените извештаи да ги објават на своите веб страници.

Понатаму, членот 27 од Законот пропишува политичките партии, најдоцна до 31 март да изготвуваат годишен финансиски извештај за претходната година согласно со закон. Извештајот го содржи финансиското работење на сметката на политичката партија, како и потсметките на локалните ограноци и потсметката на партиско истражувачко – аналитичкиот центар на партијата, како и податоци и за: вкупните приходи во кои влегуваат податоците за вкупен износ на донации, подароци, прилози, донации, пари, материјални средства, опрема, услуги, сопствени приходи, членарина, легати и друго и вкупните расходи. Годишниот финансиски извештај се доставува до Државниот завод за ревизија. Доколку Државниот завод за ревизија утврди неправилности во годишниот финансиски извештај на политичката партија кои се спротивни на одредбите на овој закон, поднесува барање за поведување на прекршочна постапка или пријава до надлежниот јавен обвинител во рок од 30 дена од денот на утврдувањето на неправилностите.

Политичката партија е должна, согласно член 27-а од Законот, јавно да го објави Годишниот финансиски извештај на веб страницата на политичката партија, најдоцна до 30 април во тековната година за претходната година.

Законот содржи и прекршочни одредби, па оттаму за непочитување на обврската политичката партија на својата веб страница да го објавува регистарот на донации на секои шест месеци за изминатиот шестмесечен период, во рок од 15 дена од денот на истекот на шестмесечниот период или на друг соодветен начин да го направат достапен до јавноста предвидена е глоба во износ од 1.000 до 2.000 евра во денарска противвредност. Глоба во износ од 5.000 до 10.000 евра во денарска противвредност е предвидена за постапување спротивно на обврската за подготвување, доставување и објавување на извештајот за добиените донации, доставување и објавување на годишната сметка за финансиското работење, изготвување, доставување и објавување на годишниот финансиски извештај.

Согласно член 26 од Законот, надзорот над финансиско-материјалното работење на политичките партии го врши Државниот завод за ревизија согласно со закон и се спроведува секоја календарска година за претходната година. Улогата на клучна институција за надзор над финансиско-материјалното работење на политичките партии, со измените на Законот од октомври 2011 година е дадена токму на Државниот завод за ревизија, како единствена независна институција, што е во согласност со препораката V од Извештајот на ГРЕКО од Третиот круг на евалуација на земјата, усвоен на 46-тата Пленарна седница на ГРЕКО (22-26 март 2010) и објавен на 30-ти август 2010 година, а која гласи: „Да му се дадат на главното независно тело, кое ќе биде, доколку е соодветно, потпомогнато со други органи, мандат и соодветни овластувања и ресурси за да врши проактивен и ефективен надзор, истрага и спроведувања на прописите за политичко финансирање“.

Политичките партии може да имаат само една жиро-сметка, а нивните локални ограноци и партиско истражувачко – аналитички центар можат да имаат и потсметки, но тие се должни во случај на постоење на истите да доставуваат консолидирани - збирни финансиски извештаи. Годишната сметка за финансиското работење, согласно со законските прописи, политичките партии ја доставуваат до: Управата за јавни приходи, Централниот регистар и Државниот завод за ревизија, а се должни да ги објават на своите веб страници.

Согласно членот 85 од Изборниот законик, Државниот завод за ревизија е должен да спроведе ревизија во рок од 60 дена од поднесувањето на финансискиот извештај. Ревизијата се спроведува од денот на отварањето на трансакционата сметка за изборната кампања до завршувањето на трансакциите на таа сметка.

Доставувањето на годишниот финансиски извештај до ДЗР, нивното објавување и овозможување на јавен увид, пропишувањето на соодветни обрасци за извештаите, како и определувањето на надлежностите на институциите за вршење на надзор, односно за покренување иницијативи пред надлежните органи за контрола и покренување на прекршочна постапка за непочитување на обврската за објавување, се механизми за транспарентност и надзор врз тековното материјално-финансиско работење на политичките партии.

Согласно член 13 став (2) и (3) од Законот за спречување на корупцијата, ако се појави сомневање дека политичка партија или кандидат на изборите користеле противправни и анонимни извори на финансирање, ДКСК е надлежна да побара од надлежните органи да извршат проверка на приливот и користењето на средствата. Проверката на приливот на средства или други исплати преку банка, по барање на ДКСК, не претставува повреда на банкарска тајна.

Државната комисија за спречување на корупцијата, согласно член 49 од Законот за спречување на корупцијата, меѓу другото, има надлежност да покренува иницијатива пред надлежните органи за контрола на финансиско-материјалното работење на политичките партии.

Согласно член 112 став (2) од Законот за банките, банкарската тајна (обврската за чување и неоткривање на податоците и информациите кои се стекнати при вршење на банкарски и други финансиски активности за поединечни лица и трансакции со поединечни лица, како и за депозитите на поединечни лица) не се однесува во следниве случаи, ако:

- со закон е пропишано објавување на податоците и информациите и
- лицето дало писмена согласност за откривање на податоците.

Согласно ставот (3) од истиот тој член, за лицата со посебни права и одговорности, акционерите и вработените во банката, обврската за заштита и чување на банкарската тајна не се однесува и во следниве случаи:

- по писмено барање на надлежен суд за водење постапки кои се во рамките на неговите надлежности;
- за потребите на Народната банка или на друг супервизорски орган овластен со закон;
- по писмено барање на Управата за јавни приходи за водење на постапки кои се во рамките на нејзините надлежности;
- ако податоците се соопштуваат на Биро за Финансиската полиција, во согласност со закон;
- на писмено барање на Државниот девизен инспекторат за контрола на девизното работење;
- на писмено барање на Фондот за осигурување на депозити, во согласност со закон;
- ако податоците се соопштуваат за потребите на функционирање на Кредитниот регистар на Народната банка и
- по писмено барање на лицата овластени за извршување во согласност со закон.

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение de facto:

Со измените и дополнувањата на Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии, направени во 2012 и 2013 година постигнат е напредок во однос на транспарентноста и надзорот на финансиското работење на политичките партии во изборниот процес, а особено за време на изборната кампања.

Така, утврдени се дополнителни обврски за учесниците во изборниот процес (политичките партии, коалиции или независните кандидати) во текот на изборната кампања, како што е на пример, отварање на наменска жиро-сметка за изборната кампања.

Понатаму, определени се прецизно утврдени рокови за спроведување на надзор за Државниот завод за ревизија, кој несомнено и од страна на институциите на државната власт, а и од релевантните меѓународни организации е препознаен и признат како единственото централно тело, компетентно за ревизија на финансиско работење, вклучително и на политичките партии воопшто, но и за време и по завршување на изборните процеси.

Исто така, утврден е основ за засилена меѓуресорска соработка на Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата на начин што има законска обврска истите да склучат Меморандум за соработка во врска со спроведувањето на одредбите за финансирањето на изборната кампања за размена на информации за утврдени неправилности во врска со доставените финансиски извештаи и мерките превземени од нивна страна спрема субјектот кој е предмет на надзор.

Политичките партии воглавно ја почитуваат обврската за транспарентно водење на регистар на донации и негово објавување на нивните веб страници. Сепак се чини дека образецот на Регистарот не содржи доволно детални податоци за трошоците за време на изборната кампања, но и за периодот пред и по завршување на изборниот процес.

Со одредбите на Протоколот за соработка за превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси од 25.12.2007 година регулирани се начинот на соработката, координацијата и водењето заеднички договорени активности со цел поефикасна превенција и репресија на корупцијата и спречување на судир на интереси во земјата, меѓу ДКСК, Управата за јавни приходи, Јавното обвинителство, Државното правобранителство, Судскиот совет, Министерството за внатрешни работи, Државниот завод за ревизија, Царинската управа, Управата за финансиска полиција, Управата за финансиско разузнавање и Државниот завод за геодетски работи. Со потпишување на Протоколот, договорните страни се согласија, во согласност со своите надлежности утврдени со закон, меѓу другото, да соработуваат во размена на податоци и информации, давање меѓусебна помош при откривање на случаи и преземање на потребни мерки и активности и координирање на активностите на внатрешен и на меѓународен план со цел поефикасна превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси.

Оттаму, и сега не постои пречка на ДКСК, повикувајќи се на Законот за спречување на корупцијата и на овој Протокол, да и се овозможи достапност до банкарските изводи од жиро сметките на политичките партии, синдикатите и граѓанските организации, основани за остварување на јавен интерес.

И покрај фактот што ДКСК има статус на административен, а не на оперативен орган, имајќи ја пред се предвид нејзината водечка улога во борбата за спречување на корупцијата, вклучително корупцијата во политиката и во вршење на работи од јавен интерес и други дејности на правни лица (Глава втора и Глава шеста од Законот за спречување на корупцијата) се создава впечаток дека истата треба да се засили, на начин што ќе се направи доекипирање на Стручната служба на ДКСК, со специјализирани и профилирани човечки ресурси од областа на финансиско работење.

Оценка:

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Препораки:

- Да се создадат законски и институционални услови, со што ќе се овозможи ДЗР да врши ефективно, ефикасно и правовремено спроведување на надлежностите поврзани со надзорот на финансиското работење на политичките партии;
- Покрај ДЗР, кој врши спроведување на надлежностите поврзани со надзорот на финансиското работење на политичките партии на годишно ниво, да се определи институција која ќе врши тековен надзор и
- Да се доразвијат капацитетите на ДКСК, со цел остварување на нејзината надлежност во иницирање, надзор и контрола на финансиското работење на политичките партии, синдикатот и граѓанските организации и да се подобрат законските решенија во други закони за да се обезбедат соодветни алатки за практично постапување на ДКСК

Проблем/ризичен фактор 2:

Во изборната и другата регулатива што се однесува на изборите постојат слабости што создаваат ризик од нејзино директно прекршување

Образложение:

Воведната извештајност во изборниот процес е проследена со висок формализам без потребен увид во реалните финансиски средства, нивните извори и намени што влијае врз ефикасното надлежно санкционирање на прекршувањето

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии содржат ефективни механизми за транспарентно следење на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Законите содржат механизми за транспарентност.

Сепак ДКСК смета дека конечниот финансиски извештај треба докрај реално да го одрази финансирањето на изборите и затоа наменската жиро сметка отворена специјално за финансирање на изборната кампања треба да се затвори со денот на доставување на конечниот финансиски извештај од страна на организаторот на изборната кампања.

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали извештаите кои ги поднесуваат политичките партии ја отсликуваат состојбата со финансиски средства, нивните извори и намени во текот на изборниот процес ?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Извештаите се поднесуваат на образец во кој ставките на приходи и расходи не соодветствуваат на финансискиот режим што произлегува од Изборниот законик, кој е многу прецизен од кои средства смее односно не смее да се финансираат изборите.

Токму затоа што досега користениот образец го отсликува севкупното финансирање на партиите и во приходна и во расходна смисла утврдено во Законот за финансирање на политички партии и што обемот на можни финансиски приходи и расходи е далеку поширок од утврдениот во Изборниот законик, ДКСК бара Образецот за финансиските извештаи за изборите да биде строго наменски усогласен со Изборниот законик.

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали е потребна обука од страна на МФ за политичките партии за конзистентна примена на Упатство за пополнување на извештаите, кое е составен дел на Правилникот за изменување на Правилникот за образецот за финансиските извештаи за приходите и расходите за изборната кампања?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Одговорот произлегува од различниот стручен капацитет на партиите на ова поле, а и оваа како и секоја обука може да биде од полза.

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали постојното законодавство содржи одредби за ефикасно санкционирање на прекршувањата од страна на политичките партии кои се однесуваат на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Одредбите за севкупно санкционирање се во ред, со тоа што истата висина на потенцијални казни и глоби имаат различен интензитет и последици врз различни политички субјекти и организатори на изборна кампања, во зависност од нивната материјална положба.

Институција: Министерство за правда

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии содржат ефективни механизми за транспарентно следење на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Согласно Изборниот законик, организаторите на изборната кампања се должни во законски определените рокови на пропишан образец да поднесуваат финансиски извештаи за приходите и расходите на жиро – сметката за изборна кампања (и тоа извештај за до десеттиот ден од изборната кампања, извештај за втората половина од изборната кампања и вкупен извештај по завршувањето на изборната кампања).

Радиодифузерите и печатените медиуми се должни до ДИК, ДЗР и ДКСК во законски утврден рок на пропишан образец да поднесат извештај за рекламниот простор искористен од секој од организаторите на изборната кампања и средствата кои се платени или се побаруваат по таа основа.

Извештаите се поднесуваат до ДИК, ДЗР и ДКСК, кои се должни да ги објават на своите веб страници.

Ревизорските извештаи од извршената ревизија на финансиските извештаи на организаторите на изборната кампања ДЗР ги објавува на својата веб страница во рокот утврден со закон.

Институција: Министерство за правда

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали извештаите кои ги поднесуваат политичките партии ја отсликуваат состојбата со финансиски средства, нивните извори и намени во текот на изборниот процес?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Изборниот законик содржи одредба за задолжително отворање на жиро-сметка со назнака „за изборна кампања“.

Финансиските извештаи за приходите и расходите на жиро-сметката јавно се објавуваат.

Утврдени се образецот за формата, содржината за финансиските извештаи за приходите и расходите и образецот за рекламен простор.

Оттука, извештаите кои ги поднесуваат политичките партии ја отсликуваат состојбата со финансиски средства, нивните извори и намени во текот на изборната кампања.

Институција: Министерство за правда

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали постојното законодавство содржи одредби за ефикасно санкционирање на прекршувањата од страна на политичките партии кои се однесуваат на финансирањето на изборите и ако не, што мислите дека недостасува?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Во поглавјето XIV од Изборниот законик содржани се казни и прекршочни санкции, а независно од прекршочната одговорност, предвидено е и делумно губење на надоместокот на трошоците за изборната кампања, целосно губење на надоместокот на трошоците за изборната кампања и забрана на исплата на надоместокот на трошоците за изборната кампања.

Кривичниот законик содржи одредби за изрекување забрана за користење на средствата за финансирање на политичките партии, како и споредна санкција - задолжително изрекување на казната забрана за користење на средства од Буџетот за финансирање на политичките партии.

Државниот завод за ревизија има законски утврдена надлежност доколку утврди неправилности во финансискиот извештај на организаторот на изборната кампања, кои се спротивни на одредбите на Изборниот законик да поднесе барање за поведување на прекршочна постапка или пријава до надлежниот јавен обвинител

Институција: Државен завод за ревизија

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали од аспект на надлежностите на ДЗР, Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии содржат ефективни механизми за транспарентно следење на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Од аспект на Изборниот законик со извршената ревизија утврдени се поголем број на системски слабости за кои надлежните органи треба да преземат мерки за надминување на утврдените состојби.

Системските слабости го оневозможуваат утврдувањето на реалните состојби во финансиските извештаи на политичките партии, што нормално се одразува и на ревизорските извештаи.

Институција: Државен завод за ревизија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали извештаите кои ги поднесуваат политичките партии ја отсликуваат состојбата со финансиски средства, нивните извори и намени во текот на изборниот процес ?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Потребно е преземање на мерки за усогласување на наведениот образец со кое ќе се направи јасно разграничување и презентирање на потребните податоци и информации од аспект на модифицираното сметководствено начело и од аспект на пресметковното начело.

Институција: Државен завод за ревизија

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали како ДЗР, имајќи увид во квалитетот на извештаите за финансиско работење на политичките партии, сметате дека е потребна обука од страна на МФ за конзистентна примена на Упатство за пополнување на извештаите, кое е составен дел на Правилникот за изменување на Правилникот за образецот за финансиските извештаи за приходите и расходите за изборната кампања?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Има потреба од обуки за правилна и воедначена примена на актите.

Институција: Државен завод за ревизија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали постојното законодавство содржи одредби за ефикасно санкционирање на прекршувањата од страна на политичките партии кои се однесуваат на финансирањето на изборите и ако не, што мислите дека недостасува?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Делумно содржи, но истото треба да се применува од надлежните органи.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии содржат ефективни механизми за транспарентно следење на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

И Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии, особено со измените од 2012 и 2013 година, содржат ефективни механизми за транспарентно следење на финансирањето на изборите.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали извештаите односно образецот кои ги поднесуваат политичките партии ја отсликуваат состојбата со финансиски средства, нивните извори и расходи во текот на изборната кампања ?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Извештаите се јавно објавени на веб страната на партијата и од нив секој граѓанин и заинтересирано лице може да има увид во финансиските средства кои партијата ги добива и троши во текот на изборната кампања.

Институција: Политичка партија

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали е потребна обука од страна на МФ за политичките партии за конзистентна примена на Упатство за пополнување на извештаите, кое е составен дел на Правилникот за изменување на Правилникот за образецот за финансиските извештаи за приходите и расходите за изборната кампања?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Поголемите партии можеби и немаат потреба од обука, но сепак заради новините од Упатството и образецот, се разбира дека би имало корист од обука од страна на МФ.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали постојното законодавство содржи одредби за ефикасно санкционирање на прекршувањата од страна на политичките партии кои се однесуваат на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Постојното законодавство во континуитет се менува и подобрува во насока на предвидување на што поголем број на санкции за политичките партии кои ги прекршуваат правилата за транспарентно финансиско работење.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека попустите што ги даваат медиумите за време на изборната кампања треба да се забранат или барем да бидат подеднакви за сите организатори на изборни кампањи?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Право на медиумите, особено приватните, како профитни организации е да одлучат според сопствените определби и уредувачката политика на која од партиите колкав попуст ќе и обезбедат.

Впрочем, ова не е случај само во нашата земја туку и во сите други развиени демократии, каде што се многу очигледни врските и наклонетостите на медиумот кон одредена десно или лево ориентирана политичка опција.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии содржат ефективни механизми за транспарентно следење на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии со последните измени и дополнувања се поквалитетни. Сепак, останува впечатокот дека се нудат бирократски, а не и етички решенија со кои би се зголемила транспарентноста во работењето на политички партии.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали извештаите односно образецот кои ги поднесуваат политичките партии ја отсликуваат состојбата со финансиски средства, нивните извори и расходи во текот на изборната кампања ?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Образецот на извештаите е јавен документ, се објавува на веб страницата на политичката партија и ги содржи податоците за финансиските средства и нивните извори.

Институција: Политичка партија

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали е потребна обука од страна на МФ за политичките партии за конзистентна примена на Упатство за пополнување на извештаите, кое е составен дел на Правилникот за изменување на Правилникот за образецот за финансиските извештаи за приходите и расходите за изборната кампања?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

И покрај тоа што постои упатство за пополнување на образецот за финансиските извештаи за приходите и расходите за изборната кампања, корисно е МФ да спроведе обука за претставниците на сите политички партии со цел истоветно пополнување и прикажување на состојбите во извештаите.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали постојното законодавство содржи одредби за ефикасно санкционирање на прекршувањата од страна на политичките партии кои се однесуваат на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

И Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии, па дури и Кривичниот законик содржат доволни санкции за прекршувањата кои се однесуваат на финансирање на изборите од страна на политичките партии. Уште поважно е овие одредби да се применуваат неселективно и врз сите евентуални прекршители на правилата за финансирање на изборите.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека попустите што ги даваат медиумите за време на изборната кампања треба да се забранат или барем да бидат подеднакви за сите организатори на изборни кампањи?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Заради еднаков третман и претставување на политичките партии во текот на изборната кампања, пожелно е попустите што ги даваат медиумите или да се дистрибуираат рамномерно за сите организатори на политичка кампања или да се забранат.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии содржат ефективни механизми за транспарентно следење на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Изборното законодавство постојано се менува во насока на негово усогласување со препораките на меѓународните организации кои го следат прашањето на избори и истото содржи механизми за транспарентно следење на финансирањето на изборите.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали извештаите односно образецот кои ги поднесуваат политичките партии ја отсликуваат состојбата со финансиски средства, нивните извори и расходи во текот на изборната кампања ?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Извештаите ја прикажуваат состојбата со финансиските средства, но има потреба од методолошка униформност на нивно пополнување од сметководствен аспект.

Институција: Политичка партија

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали е потребна обука од страна на МФ за политичките партии за конзистентна примена на Упатство за пополнување на извештаите, кое е составен дел на Правилникот за изменување на Правилникот за образецот за финансиските извештаи за приходите и расходите за изборната кампања?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Потребна е обука за пополнување на финансиските извештаи од страна на МФ, но за оние политички партии кои заради отсуство на специјалисти за финансиско и сметководствено работење во своите партиски тела имаат потреба од тоа.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали постојното законодавство содржи одредби за ефикасно санкционирање на прекршувањата од страна на политичките партии кои се однесуваат на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Постојното законодавство содржи прекршочни санкции односно глоби за прекршувањата на изборниот процес.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека попустите што ги даваат медиумите за време на изборната кампања треба да се забранат или барем да бидат подеднакви за сите организатори на изборни кампањи?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Правните лица имаат слобода и право да одлучат на што и за која намена ќе ги користат сопствените средства и ќе остварат очекуван профит. Оттаму, печатените и електронските медиуми треба да имаат можност да донесат одлука, за претставувањето на која политичка партија ќе дадат попуст, а се во согласност со уредувачката политика на медиумот. Аналоген пример за ова е трошењето на пари во хуманитарни акции каде што, секое физичко и правно лице одлучува дали и за кого ќе ја намени својата донација.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии содржат ефективни механизми за транспарентно следење на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии содржат ефективни механизми за транспарентно следење на финансирањето на изборите.

Има простор за подобрување на регулативата во однос на финансирањето и транспарентното следење на финансирањето, особено на локалните избори, заради фактот на можноста за неколку изборни круга за избор на градоначалник.

Може да се размислува и во насока на менување на моделот на финансирање на политичките партии во делот на користење и распределба на буџетски средства.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали извештаите односно образецот кои ги поднесуваат политичките партии ја отсликуваат состојбата со финансиски средства, нивните извори и расходи во текот на изборната кампања ?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Од формален аспект, извештаите ги прикажуваат изворите на финансирање и расходите во текот на изборната кампања, но тоа не ја дава вистинската слика за видот, начинот и реалниот обем на потрошени финансиски средства во изборна кампања.

Од аспект на сметководствени стандарди, има простор подобрување на образецот.

Институција: Политичка партија

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали е потребна обука од страна на МФ за политичките партии за конзистентна примена на Упатство за пополнување на извештаите, кое е составен дел на Правилникот за изменување на Правилникот за образецот за финансиските извештаи за приходите и расходите за изборната кампања?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Во начело, секоја обука е добродојдена и придонесува кон подобрување на капацитетите на политичките партии. Во овој случај, обуката треба да се спроведува континуирано но, не од страна на МФ, туку од ДЗР како централно тело надлежно за вршење надзор на финансиското работење на државните органи во земјата.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали постојното законодавство содржи одредби за ефикасно санкционирање на прекршувањата од страна на политичките партии кои се однесуваат на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Овде не е проблем постојното законодавство и ефективните механизми за санкционирање на прекршувањата од страна на политичките партии, туку слабиот капацитет на институциите (јавното обвинителство и судовите) и нивната системска поставеност.

На таквата состојба се надоврзува и проблемот на селективен пристап во примената на казнената политика.

Институција: Политичка партија

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека попустите што ги даваат медиумите за време на изборната кампања треба да се забранат или барем да бидат подеднакви за сите организатори на изборни кампањи?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Медиумите претставуваат јавна дејност или дејност од јавен интерес, што значи дека, независно дали се во државна или приватна сопственост, истите имаат и јавна одговорност.

Оттаму, за да се одбегне фаворизирањето и нееднаквото претставување на организаторите на политичката кампања, најдобро решение е да се забранат попустите што ги даваат медиумите и во текот на политичката кампања од сите, без исклучок, да се почитува одлуката за правилно и фер застапување на политичките партии.

Институција: Невладин сектор**Категорија: Управување – транспарентност**

Прашање-индикатор: Дали Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии содржат ефективни механизми за следење на финансирањето на изборите?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии содржат одредби за следење на финансирањето на изборите, но се уште има простор за воведување на нови подобрени одредби.

Институција: Невладин сектор**Категорија: Капацитет – ресурси**

Прашање-индикатор: Дали е потребна обука од страна на МФ за политичките партии за конзистентна примена на Упатство за пополнување на извештаите, кое е составен дел на Правилникот за изменување на Правилникот за образецот за финансиските извештаи за приходите и расходите за изборната кампања?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Не сметаме дека има потреба од обука од страна на МФ.

Институција: Невладин сектор

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали постојното законодавство содржи одредби за ефикасно санкционирање на прекршувањата од страна на политичките партии?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Постојното законодавство не содржи одредби за ефикасно санкционирање на прекршувањата од страна на политичките партии.

Институција: Невладин сектор

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека попустите што ги даваат медиумите за време на изборната кампања треба да се забранат или барем да бидат подеднакви за сите организатори на изборни кампањи?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Преку овозможувањето на попусти од страна на медиумите во платеното политичко рекламирање се заобиколува правото на учесниците во изборниот процес на рамноправен пристап во платеното политичко рекламирање.

Образложение de jure:

Согласно член 84-б од Изборниот законик („Службен весник“ бр. 40/06, 136/08, 148/08,155/08,163/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13 и 34/13), организаторот на изборната кампања е должен единаесеттиот ден од денот на изборната кампања да поднесе финансиски извештај за приходите и расходите на жиро – сметката за изборна кампања од денот на нејзиното отварање до крајот на десеттиот ден од изборната кампања. Организаторот на изборната кампања е должен еден ден по завршување на изборната кампања да поднесе финансиски извештај за приходите и расходите на жиро – сметката за изборна кампања за втората половина од изборната кампања. Извештаите се поднесуваат на образец

пропишан од министерот за финансии во кој се содржани податоците за: име односно назив на донаторот; вид и вредност на донации; датум на добивање на донации и расходите за секоја донација и приходи и расходи за време на изборната кампања. Извештаите се поднесуваат до Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и до Државната комисија за спречување на корупцијата, кои се должни да ги објават на своите веб страници.

Понатаму, во членот 85 е утврдено дека организаторот на изборната кампања е должен веднаш, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на завршување на изборната кампања да поднесе вкупен финансиски извештај за изборната кампања. Финансискиот извештај за изборната кампања се поднесува на образецот пропишан од министерот за финансии. Финансискиот извештај се поднесува до Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување на корупцијата и Собранието, а за локалните избори и до советот на општината и советот на градот Скопје. Финансиските извештаи за изборната кампања, Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата, јавно ги објавуваат на своите веб страници.

Што се однесува до радиодифузерите и печатените медиуми во земјата, тие пак согласно член 85-а се должни да поднесат извештај за рекламниот простор искористен од секој од организаторите на изборната кампања и средствата кои се платени или се побаруваат по таа основа. Ваквиот извештај се поднесува на образец пропишан од министерот за финансии најдоцна 15 дена по денот на завршување на изборната кампања, а се поднесува до Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата, кои се должни да го објават на своите веб страници.

Во членот 85-б е определено дека Државниот завод за ревизија, ревизорските извештаи од извршената ревизија на финансиските извештаи на организаторите на изборната кампања, ги објавува на својата веб страница во рокот утврден со закон.

Согласно член 144 од Законикот, организаторот на изборната кампања задолжително отвора жиро-сметка со назнака “за изборна кампања”, врз основа на издадена потврда од Државната изборна комисија за поднесена листа на кандидат за претседател на Републиката. Финансискиот извештај за приходите и расходите на жиро – сметката за изборна кампања јавно се објавуваат и се доставуваат до институции коишто имаат надлежности во случај на сомневање за користење на противправни и анонимни финансиски средства да побараат податоци за да ја проверат веродостојноста на извештаите и во случај на утврдени неправилности да поведат постапка односно иницијатива за санкционирање. Утврдени се образецот за формата, содржината за финансиските извештаи за приходите и расходите за изборната кампања и образецот на извештајот за рекламен простор искористен од секој од организаторите на изборната кампања и средствата кои се платени или се побаруваат по тој основ, коишто ги содржат елементите потребни за отсликување на состојбата со финансиски средства, нивни извори и намени во текот на изборниот процес.

Што се однесува на постоењето на одредби за ефикасно санкционирање на прекршувањата од страна на политичките партии, во поглавјето XIV од Изборниот законик предвидени се глоби за прекршоци, сторени од страна на политичка партија, коалиција односно носител на независна листа од група избирачи и организатор на кампања, и тоа:

Глоба во износ од 4000 до 5000 евра во денарска противвредност ќе и се изрече за прекршок на политичка партија, коалиција, носителот на независна листа од група избирачи односно лица кои имале намера да се кандидираат ако непотрошените донации не ги вратат во предвидениот рок на давателите на донација сразмерно на донираниот износ, во случај на неподнесување односно непотврдување на листата на кандидати (член 188) .

Глоба во износ од 4000 до 5000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на организаторот на изборната кампања ако не ги достави финансиските извештаи во законски утврдениот рок(член 188-а).

Глоба во износ од 4000 до 5000 евра во денарска противвредност за прекршок ќе се изречена на организатор на изборната кампања кој нема да поднесе извештај за финансирање на изборната кампања, односно кога за финансирање на изборната кампања се користени средства со кои не смее да се финансира изборна кампања, согласно член 83 од Изборниот законик. Глоба во износ од 4000 до 5000 евра во денарска противвредност за прекршок ќе се изрече на политичка партија, коалиција односно носител на независна листа од група избирачи доколку во изборната кампања потроши повеќе финансиски средства отколку што е утврдено во Законикот. Глоба во износ од 4000 до 5000 евра во денарска противвредност за прекршок ќе се изречена на одговорно лице во политичка партија за која не е поднесен извештај за финансирање на изборната кампања, односно кога за финансирање на изборната кампања се користени средства со кои не смее да се финансира изборна кампања, согласно член 83 од Изборниот законик односно кога се потрошени повеќе финансиски средства отколку што е утврдено во Законикот (член 189).

Согласно член 85 став (7) од Изборниот законик Државниот завод за ревизија доколку утврди неправилности во финансискиот извештај на организаторот на изборната кампања, поднесува барање за поведување на прекршочна постапка или пријава до надлежниот јавен обвинител во рок од 30 дена од денот на утврдувањето на неправилностите.

Санкции поврзани со финансирањето на политичките содржат и Кривичниот законик („Службен весник“ број 37/96, 80/99, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13 и 82/13) и Законот за финансирање на политичките партии.

Членот 165-в од Кривичниот законик предвидува дека за кривичните дела од членовите 158 до 165-а¹³⁰ на овој Законик, судот ќе му изрече на сторителот забрана за користење на средствата за финансирање на политички партии под условите од членот 96-в став (1) на овој Законик¹³¹. Во членот 96-б од Кривичниот законик додадена е и нова споредна санкција, задолжително изрекување на казната забрана за користење на средства од Буџетот за финансирање на политичките партии.

Член 27 од Законот за финансирање на политичките партии предвидува надлежност Државниот завод за ревизија да поднесе барање за поведување прекршочна постапка или да поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител доколку наиде на нерегуларности во годишниот финансиски извештај поднесен од некоја политичка партија, во рок од 30 дена од нивното откривање.

Во Законот за финансирање на политичките партии воведена е и суспензија на исплатата на средства за редовно годишно финансирање од Буџетот, на политичката партија која до Државниот завод за ревизија нема да достави годишен извештај во пропишаниот рок и на политичката партија која нема да ги објави податоците за донациите примени во текот на годината:

Независно од прекршочната одговорност се запира (суспендира) исплата на средства за редовно годишно финансирање од Буџетот, на политичката партија која до Државниот завод за ревизија нема да достави годишен извештај во пропишаниот рок. Исплатата на средствата за редовно годишно финансирање од Буџетот се запира (суспендира) и за по-

¹³⁰ Кривични дела против изборите и гласањето

¹³¹ Член 96-в - Услови за изрекување на споредни казни

литичката партија која нема да ги објави податоците за донациите примени во текот на годината. Запирањето (суспензијата) на исплатата трае до уредно исполнување на обврските за политичките партии, утврдени во Законот за финансирање на политичките партии. Одлуката за запирање (суспензија) на исплатата на средствата за редовно годишно финансирање од Буџетот на предлог на Државниот завод за ревизија ја донесува Министерот за правда. Одлуката е конечна, истата се објавува во „Службен весник“ и против неа може да се поведе управен спор.

Независно од прекршочната одговорност, политичката партија која во пропишаниот рок нема да го објави годишниот финансиски извештај го губи правото на редовно годишно финансирање од Буџетот, за период од три месеци. Одлука за губење на правото на редовно годишно финансирање од Буџетот за период од три месеци, на предлог на Државниот завод за ревизија ја донесува Министерот за правда. Одлуката е конечна, се објавува во „Службен весник“ и против неа може да се поведе управен спор.

Суспензија на исплатата на средства за организаторите на изборната кампања е уредено и со измените на Изборниот законик, кои гласат:

Независно од прекршочната одговорност за непочитување на одредбите од овој законик кои се однесуваат на ограничување на трошоците на изборната кампања и доставувањето на финансиските извештаи за финансирање на изборната кампања на организаторот на изборната кампања се определува: делумно губење на надоместокот на трошоците за изборна кампања; целосно губење на надоместокот на трошоците за изборна кампања; или забрана на исплата на надоместокот на трошоците за изборна кампања. На организаторите на изборната кампања ќе им се определи делумно губење на надоместокот на трошоците за изборната кампања во случај кога ќе го надминат дозволеният износ на трошоци за изборната кампања. Делумното губење на надоместокот на трошоците за изборната кампања се состои во намалување на износот за надомест на трошоците за кампањата за онолку за колку е надминат дозволеният лимит за трошење во изборна кампања. Доколку висината на износот на средствата со кои е надминат дозволеният лимит за трошење во изборна кампања е поголем од износот за надоместокот на трошоците во изборната кампања, ќе се определи целосно губење на надоместокот на трошоците за изборната кампања. На организаторите на изборна кампања ќе им се определи забрана за исплатата на надоместокот на трошоците за изборна кампања во случаите кога во пропишаниот рок и содржина не ги достават финансиските извештаи согласно Изборниот законик. Забраната за исплатата на надоместокот на трошоците за изборната кампања трае до уредно исполнување на обврската. Одлуката за делумно односно целосно губење на надоместокот на трошоците за изборна кампања од ставовите како и одлуката за запирање на исплатата ја носи Државната изборна комисија на предлог на Државниот завод за ревизија. Одлуката е конечна, истата се објавува во „Службен весник“ и против неа може да се поведе управен спор.

Законот за изменување и дополнување на Законот за финансирање на политичките партии („Службен весник“ бр.142/2012), во насока на подигнување на свеста на политичките партии за нивните обврски под применливите регулативи за политичко финансирање, утврди дека начинот на пополнување на содржината на образецот за финансискиот извештај ќе се уреди со Упатство кое што ќе биде составен дел на образецот, а Министерството за финансии најмалку еднаш годишно ќе спроведува обуки на политичките партии за материјално финансиско работење, и начинот на водењето на финансискиот извештај.

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение de facto:

Со измените и дополнувањата на Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии направен е исчекор во надминување на постојните слабости, пред се со воведување на ефективни механизми за транспарентно следење на финансирањето на изборите.

Министерот за финансии на 31.01.2013 година донесе и Правилник за образецот, формата, содржината и начинот на водење на годишниот финансиски извештај за политичките партии („Службен весник“ број 21/2013). Овој Правилник содржи и Упатството за пополнување на образецот. И покрај тоа што Образецот за финансискиот извештај за приходите и расходите на жиро – сметката за изборна кампања од денот на нејзиното отварање до крајот на десеттиот ден од изборната кампања е стандардизиран и пропишан од министерот за финансии (со наведување на елементите на неговата содржина) од увидот во истите евидентно е дека начинот на нивно пополнување се разликува од една до друга политичка партија.

Во практиката можна е проверливост на поврзаноста на донациите за изборна кампања со расходите на правните лица, но тоа не е случај и со донациите за изборна кампања со расходите на физичките лица.

Во член 83 од Изборниот законик се пропишани изворите и ограничувањата за финансирање на изборната кампања, но недостасуваат одредби за постапување со останатите неподмирени обврски по затворањето на наменската жиро сметка за изборна кампања.

Во членот 83 став (2) алинеја 3 од Изборниот законик е уредено дека изборната кампања може да се финансира од правни лица во висина до 5% од вкупниот приход во претходната година. Од оваа одредба не е јасно дали овој лимит е вкупниот износ за донирање од правните лица на политичките партии во изборната кампања или пак се однесува на поединечен учесник во изборната кампања.

Со Законот за изменување и дополнување на Изборниот законик, износот на максимално дозволените средства за финансирање на изборната кампања по запишан избирач во изборната единица, односно општината за која има поднесено листа на кандидати, односно листа на кандидат од постојните „60“ денари се зголеми на „180“ денари. Постои разлика меѓу износот на обезбедени средства за изборната кампања и на создадени обврски за време на изборната кампања, заради што има простор за преиспитување на максимално утврдената рамка од 180 денари по запишан избирач и евентуално нејзино намалување. Членот 84 Изборниот законик остава простор за недоумица дали утврдениот максимален лимит на средства за финансирање на изборната кампања ги вклучува и дадените попусти од правните лица или не.

Одредбите кои се однесуваат на траењето на изборната кампања (пред се изборната кампања во услови кога се појавува поништување на гласањето на одредени избирачки места и има повторно прегласување) се тешко применливи во практиката. Оттаму, има потреба од утврдување на прецизна рамка за тоа кога почнува и кога точно завршува изборна кампања, во зависност од тоа колку трае изборниот процес.

Во практиката се случува наменската жиро сметка за изборна кампања да се затвори по доставување на извештајот, поради што во годишниот финансискиот извештај на политичката партија не секогаш се опфатени трансакциите кои се случуваат од денот на изготвување на извештајот до денот на затворање на наменската жиро сметка за изборна кампања.

Оценка:

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Препораки:

Да се продолжи со подобрување на изборното и останатото релевантно законодавство, во насока на намалување на просторот за негово прекршување, и тоа преку следните мерки и активности:

- Преформулирање на дефиницијата и времетраењето на изборната кампања;
- Одбегнување на нејаснотијата која се однесува на субјектите кои се поврзани со (директно или индиректно) или се под контрола на политичката партија;
- Изработка на наменски Образец за детална спецификација на направени трошоци во текот на изборната кампања;
- Прецизирање на денот на затварање на наменската жиро - сметка за изборна кампања
- Обезбедување на проверливост на податоците за донациите;
- Преиспитување на лимитите на донациите, со цел спречување на нерамноправноста меѓу донаторите;
- Определување на точно утврден период во кои ќе се прибираат донациите;
- Законско доуредување на прецизни правила за медиумско претставување за време на изборна кампања;
- Дообјаснување на формулацијата „рамноправен пристап во медиумското претставување“ и
- Во финансирањето на медиумското претставување, оневозможување на давање попусти што не може да се контролираат, а со кои се пречекоруваат законските лимити за донирање.

Проблем/ризичен фактор 3:

Висок степен на дискрециони овластувања со големи разлики во нивниот интензитет меѓу одделни јавни функции.

Образложение:

Постои висок степен на дискрециони овластувања на одделни позиции и поединци кои во праксата тешко се контролираат, а што влијае вез ефикасното постапување на надлежните надзорни органи.

Институција: Државната комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали ДКСК има направено концепт на Анализата за дискрециони овластувања во сите сегменти на власта?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

ДКСК има скицирано елементи на ваква анализа што произлегуваат од тековните согледувања при постапувањето на конкретни случаи и предмети. Треба да се потенцира дека оваа активност во Државната програма треба да се реализира во 2014 година.

Институција: Државната комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека дискреционите овластувања се најизраени кај носителите на јавни функции во извршната власт?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Не помалку важни се дискреционите овластувања кај носителите на власта на локално нив, чии овластувања со процесот на децентрализација се силно нагласени, а не се без значење и оние во јавните претпријатија и установи како и кај другите видови на власт.

Институција: Државната комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали би се намалиле дискреционите овластувања доколку се намали бројот на подзаконски акти кои ги носат носителите на јавни функции, и покрај перцепцијата за пререгулација во законите?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Од корупциски аспект проблемот со превисокиот степен на дискрециони овластувања се изразува преку подзаконските акти и другите механизми што не се синхронизирани или дури се во спротивност со словото и духот на законите, со што подзаконските акти може да се користат како покритее на личната арбитрерност во вршењето на јавните овластувања.

Образложение de jure :

Дискреционите овластувања на носителите на јавни функции имаат своја основа во законите и подзаконските акти. Намалување на обемот на дискреционите овластувања или оневозможувањето на нивното пречекорување зависи пред се од објективниот и одговорен пристап при нивното практикување. Од друга страна, остварувањето исклучиво на јавниот интерес од страна на носителите на јавни функции треба да резултира со реално и оптимално вршење на дискреционите овластувања.

Улогата на коректив на високиот степен на дискрециони овластувања ја имаат инспекциските органи и, се разбира, Уставниот суд.

Вршењето на дискреционите овластувања, како законска формулација, наведено е единствено во Законот за спречување на корупцијата („Службен весник“ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008 и 145/2010).

Имено, во членот 43 на овој закон е регулирано дека секој избран или именуван функционер и службено лице е должно одлуките да ги донесува совесно, водејќи сметка за сите факти и околности на конкретниот случај и за начелото на законитост и справедливост. Во оваа одредба е уредена и заштитата на граѓаните или правните лица во случај на пречекорени дискрециони овластувања од страна на носители на јавна функција, така што секој граѓанин или правно лице што е незадоволно од одлуката донесена врз основа на дискреционо овластување и кога смета дека таа одлука е донесена поради корумпираност, може да поднесе претставка пред Државната комисија. Од друга страна пак, Државната комисија е должна да ја разгледа претставката и во рок од 30 дена од нејзиниот прием да го извести физичкото или правното лице за постапувањето по претставката.

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение de facto:

Во минатото, во земјата направени се обиди за рестрикција на дискреционите овластувања на министрите и другите носители на јавните овластувања.

Па така, Владата на 26 декември 2004 година формира Работно тело составено од експерти, министри и претставници на Канцеларијата на претседателот на Владата, со задача да подготват владин проект за дискреционите овластувања на министрите. На седницата одржана на 11 април 2005 година Владата ја разгледа и усвои подготвената Информација од експертската група, кој содржи: Поимник во кој се објаснети и дефинирани општите акти на управа, конкретните управни акти и дискреционите овластувања; Насоки за надминување на дискреционите овластувања и Динамика на активностите. Активностите требаше да се одвиваат во три фази, кои вклучуваа:

1. Давање на генерални забелешки за дискрециони овластувања како и насоки за нивно редуцирање;
2. Разгледување на можните решенија за надминување на констатираниите дискрециони овластувања и
3. Конкретни измени и дополнувања во законските и подзаконските акти, кои што ќе овозможат намалување на дискреционите овластувања и нивна транспарентност.

Според насоките за надминување на дискреционите овластувања содржани во материјалот и лоцираните области каде што е потребно ургентно дејствување, преземени се, меѓу другите, следните активности:

- Подготвен е Предлог за донесување на Закон за надворешни работи со цел уредување на оваа сфера со законски акт.
- Во целост се прифатени измените предложени од експертскиот тим во Законот за општата управна постапка.
- Прифатени се предлозите на експертската група за измени во Законот за градба.
- Дадени се предлози за измени и дополнувања на Законот за виното, кој е во подготовка.
- Изменета е Уредбата за начинот и постапката на отуѓувањето, давањето под закуп и висината на посебните трошоци на постапките на отуѓувањето и давањето под закуп на градежното земјиште.¹³²

Факт е дека до сега, во земјата не е направена целосна и сеопфатна Анализата за дискрециони овластувања во сите сегменти на власта.

Оценка:

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

132 <http://www.pressonline.com.mk/?ItemID=9A687CD5CCEE7642A915A68C1BBC6637>

Препораки:

- Имајќи го предвид постоењето на „море“ од прописи од кои можат да произлезат дискрециони овластувања, особено е важно да се пристапи кон изработка на, пред се, Преглед на позитивните прописи во кои има основ за донесување на одлуки врз основа на дискрециони овластувања и на можностите за евентуална корумпираност, а потоа и на Анализа за дискреционите овластувања и.
- Ако се знае дека најголемиот број на закони се донесуваат на предлог на Владата, а дека најголемиот дел на подзаконски акти ги пропишуваат министрите, добро би било, во прва фаза Прегледот и Анализата за дискреционите овластувања да се направат најпрво за носителите на јавни функции од извршната власт, во втора фаза за носителите на функции од локалната власт, за да завршно, во трета фаза бидат опфатени носителите на јавни функции од законодавната и судската власт.

Проблем/ризичен фактор 4:

Отсуство на ефекти од примена на Законот за лобирање

Образложение:

Недоречености и недоволно познавање на поимот и содржината, како во политичките, така и во другите општествени кругови, наспроти широко распространетото лобирање, надвор од законската рамка. Ризикот од корупција постои со непријавување на случај на лобирање и недозволено лобирање и негова употреба за скриени, нелегитимни и нелегитимирани интереси, финансирани од непознати и неконтролирани извори со што се оневозможува ефикасен надзор

Институција: Државната комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали ДКСК има сознанија за причините за недоволната примена на Законот за лобирање?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

ДКСК има одржано меѓународни работилници за лобирањето со референтни учесници и стекнати се извесни компаративни искуства.

Причините за недоволната примена на домашниот закон е што истиот е слаб и недоречен, лобирањето не е соодветно дефинирано, постапката за регистрација и надзор се несоодветни, па оттаму во целина законот не може да се користи за потребна сензибилизација и на институциите и на јавноста за разликување на лобирањето како оправдано корисна дејност од неговата лоша употреба и можна корумптивна димензија.

Институција: Државната комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека постојната дефиниција е доволно јасна и ги одразува сите аспекти на лобирањето?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Треба редифинирање на лобирањето како дејност, а не само „активност“. Иако проблемот има и етички димензии, па оттаму за некогo не е докрај издржана определбата за законско регулирање, сепак јасното утврдување на тоа што претставува лобирањето ќе овозможи негова далеку поширока и законита примена.

Институција: Државната комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали ДКСК планира спроведување на кампања за подигнување на јавната свеста за значењето на лобирањето?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Таквата активност е планирана во Државната програма за спречување на корупција и судир на интереси, откако ќе се направат измени на Законот за лобирање.

Институција: Државната комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали одредбите од Законот за лобирање овозможуваат ефикасен и спроведлив надзор?

Оценка:

| | |
|---------|---|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Утврдено е поднесување извештај само од регистрирани лобисти, но фактот што има многу “диви” лобисти кои оваа дејност ја обавуваат затскривајќи се зад други нивни својства и позиции не овозможува да се прави вистински надзор врз лобирањето. Токму затоа законот треба да се подобри во делот на надзорот.

Институција: Министерство за правда

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали МП има направено анализа на досегашната примена на Законот за лобирање ?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Активностите за анализа на досегашната примена на Законот за лобирање се во тек.

Институција: Министерство за правда

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека постојната дефиниција за лобирање е доволно јасна и ги одразува сите негови аспекти?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Оценувањето на Законот за лобирање и анализата на неговото спроведување сеуште не се завршени. Активностите се во тек.

Институција: Министерство за правда

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали одредбите од Законот овозможуваат ефикасен и спроведлив надзор?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Оценувањето на Законот за лобирање и анализата на неговото спроведување сеуште не се завршени. Активностите се во тек.

Институција: Министерство за правда

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали МП има изготвено или планирано Етички кодекс за лобисти?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Оценувањето на Законот за лобирање и анализата на неговото спроведување сеуште не се завршени. По оваа активност ќе се планира изготвување на Етички кодекс за лобисти.

Институција: Лобист

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека има потреба од суштински измени на Законот за лобирање?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Актуелниот Закон за лобирање е усвоен на 16.08.2008 година. По изминати пет години од тогаш, од една страна и врз основа на сопственото стекнато искуство од практикување на легално лобирање во нашата држава во овој период, од друга страна, дефинитивно има потреба од суштински измени во овој закон. Прво, од аспект на дефинирањето на поимот лобирање. Второ, од аспект на инволвираните страни во процесот на легално лобирање. Трето, од аспект на надлежностите на инволвираните државни институции и органи. Четврто, од аспект на хармонизација со ЕУ легислативата од оваа област. Петто, од аспект на подзаконската регулатива. Шесто, од аспект на евиденција, известување,

превентива, заштита на самите лобисти, контрола и санкционирање на (не)дефинираните појави во контекст на лобирањето. Седмо, од аспект на проширување на целите, методите, принципите и начинот на лобирање, во смисла вклучување на државата (како нарачател, посредник и лобист во процесот на легално лобирање) со имплементирање на т.н. категоризациона скала на предмети.

Институција: Лобист

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали постојната дефиниција за лобирање е доволно јасна и ги одразува сите аспекти на оваа дејност?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Она што во нашиот актуелен Закон за лобирање се подразбира под дефиниција за лобирање е само еден сегмент од дефиницијата на лобирањето во развиените држави (ЕУ, Велика Британија, САД, Австралија и др.).

Законот за лобирање не е прецизен во делот на општењето „спрема и од“ трговските асоцијации, синдикати, здруженија, НВО итн, посебно имајќи го предвид начинот на подготовка на одредени формални „предлог законски решенија“, во ситуација кога како изготвувач на закон се јавува одредено министерство во земјата.

Ваквата состојба доведува до незадоволство кај засегнатите страни, односно неможност во целост да се задоволат барањата на граѓаните во одредени области, а противмерка не постои затоа што премногу време, енергија, ресурси и средства се потребни да се реализираат измени на постојното законско решение.

Институција: Лобист

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали лобирањето треба да се води во Централниот регистар со посебна шифра на дејност?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Земјата веќе доцни со имплементација на посебна шифра на дејност - „лобирање“, која е утврдена во Националната класификација на дејности.

Надлежноста за ова прашање е на Министерството за економија, но таму постои незаинтересираност и/или незнаење за нивната обврска веќе цели три години.

Институција: Лобист

Категорија: Капацитет – независност

Прашање-индикатор: Дали Собранието е вистинското место каде треба да се води Регистарот на лобисти?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Собранието е добро место само во делот на комисиските расправи и пленарните седници и/или во односите на лобистот со пратениците поединечно или по пратенички групи.

Во однос на другите категоризирани предмети на интерес, во земјите членки на ЕУ регистарот на лобисти го водат: државни агенции за борба против корупцијата, министерствата за внатрешни работи, министерства за надворешни работи, министерства за локална самоуправа (за предмети на лобирање од локално значење) итн.

Институција: Лобист

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Колку недозволеното или таканареченото „диво лобирање“ влијае на појавата на ризик од корупција?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Терминот „диво лобирање“, се користи кога постои нерегистриран лобист или лоби компанија. Но тоа не е лобирање во вистинското значење на овој израз, кој пак од друга страна многу често погрешно и беспотребно се користи.

Дефинитивно, во ситуација кога има само еден лобист и кога нема формален легален предмет за лобирање се е возможно, па дури и појава „здружение на граѓани“ како непрофитно друштво, да се претставува како лобист.

Секако дека ваквата и други слични појави дозволуваат коруптивно однесување

Образложение de jure:

Согласно Законот за лобирање („Службен весник “ бр. 106/08 и 135/11), лобирањето е активност насочена кон законодавната и извршната власт на централно ниво, како и кон локалната власт, заради остварување определени интереси во процесот на донесување закони и други прописи, а лобист е физичко лице кое врши лобирање за соодветен паричен надоместок, регистрирано за вршење на лобирање согласно со овој закон, или е вработено во правно лице кое е регистрирано за вршење на лобирање со кое е склучен договор за лобирање.

Лобист може да биде домашно физичко лице кое ги исполнува условите утврдени со овој закон и кое е запишано во Регистарот или е вработено во правно лице со кое е склучен договор на лобисти е јавен и истиот го води Генералниот секретар на Собранието. Постапката за регистрација, пререгистрација или бришење од Регистарот на лобисти започнува во Собранието се спроведува на следниот начин: Генералниот секретар на Собранието е должен во рок од пет работни дена од денот на приемот на барањето да донесе решение со кое барањето за издавање на потврда за регистрација, пререгистрација или бришење од Регистарот е уважено или одбиено. Доколку Генералниот секретар на Собранието не донесе решение во погоре утврдениот рок, подносителот на барањето може да го извести Државниот управен инспекторат во рок од пет работни дена, а пак Државниот управен инспекторат во рок од десет дена од денот на приемот на известувањето е должен да изврши надзор над работата на Генералниот секретар на Собранието и да провери дали е спроведена постапката согласно со закон и потоа во рок од три работни дена од денот на извршениот надзор да го информира подносителот на барањето за преземените мерки. По извршениот надзор, инспекторот од Државниот управен инспекторат донесува решение со кое го задолжува Генералниот секретар на Собранието во рок од десет дена да го уважи или одбие барањето и за преземените мерки да го извести инспекторот и едновременно да му достави копија од актот. Доколку Генералниот секретар на Собранието не одлучи во рок, инспекторот ќе поднесе барање за поведување на прекршочна постапка за прекршок утврден во Законот за управната инспекција и ќе определи дополнителен рок од пет работни дена во кој Генералниот секретар на Собранието ќе одлучи по поднесеното барање за што во истиот рок ќе го извести инспекторот за донесениот акт и ќе му достави копија од актот. Инспекторот во рок од три работни дена ќе го информира подносителот на барањето за преземените мерки. Доколку генералниот секретар на Собранието не одлучи и во дополнителниот рок, инспекторот во рок од три работни дена ќе поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител и во тој рок ќе го информира подносителот на барањето за преземените мерки. Доколку инспекторот не постапи по известувањето, подносителот на барањето во рок од пет работни дена има право да поднесе приговор до писарницата на директорот на Државниот управен инспекторат. Директорот на Државниот управен инспекторат е должен во рок од три работни дена да го разгледа приговорот и доколку утврди дека инспекторот не постапил по известувањето од подносителот на барањето и/или не поднесе пријава, директорот на Државниот управен инспекторат ќе поднесе барање за поведување на прекршочна постапка за прекршок утврден во Законот за управната инспекција за инспекторот и ќе определи дополнителен рок од пет работни дена. Доколку инспекторот не постапи и во дополнителниот рок директорот на Државниот управен инспекторат ќе поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител против инспекторот и во рок од три работни дена ќе го информира подносителот на барањето за преземените мерки. Во случај на непостапување на инспекторот и во дополнителниот рок, директорот на Државниот управен инспекторат веднаш, а најдоцна во рок од еден работен ден, ќе овласти друг инспектор да го спроведе надзорот веднаш. И во двата случаи, директорот на Државниот управен инспекторат во рок од три работни дена ќе го информира подносителот на барањето. Доколку директорот на Државниот управен инспекторат не постапи, подносителот на барањето може да поднесе

пријава до надлежниот јавен обвинител, во рок од осум работни дена. Доколку Генералниот секретар на Собранието не одлучи во утврдениот рок, подносителот на барањето може да поведе управен спор пред Управниот суд и таа постапка е итна. Ако пријавата за упис во Регистарот на лобисти не ги содржи податоците пропишани во образецот на пријавата, Генералниот секретар на Собранието ќе го повика барателот за упис во рок од три дена да ги отстрани недостатоците во пријавата, по што ако барателот постапи ќе биде запишан во Регистарот и ќе му се издаде легитимација, односно ако не постапи Генералниот секретар на Собранието ќе донесе решение со кое ќе го отфрли доставеното барање за упис во Регистарот. Против ова решение барателот има право да поведе управен спор пред надлежниот суд. По запишувањето во Регистарот на лобистот му се издава легитимација. Ако лобистот е избришан од Регистарот, без оглед на причината за бришење е должен, во рок од три работни дена, да ја врати легитимацијата. Регистрацијата на лобистот е за време од една година, со можност за нејзино продолжување. Лобистот може да побара пред истекот на овој рокот на регистрацијата да биде избришан од Регистарот.

Овој закон утврдува надлежности и за Министерството за правда. Така, министерот за правда ги пропишува: формата и содржината на образецот за запишување во Регистарот и начинот на неговото водење; формата и содржината на образецот на пријавата за запишување, пререгистрација и бришење од Регистарот и формата и содржината на легитимацијата која се издава на лобистот, како и начинот на нејзиното издавање.

Што се однесува до правата и обврските на лобистот, тие се утврдени на следниот начин:

Лобистот има право од органите кај кои лобира да добива информации и документи поврзани со предметот на лобирање на начин, во постапка, како и во обем предвидени во согласност со Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Лобистот може: да оствари непосредни средби и состаноци со функционерите на органите на законодавната и извршната власт, како и со функционерите на локалната власт, во согласност со правилата за работа на тие органи, за што е должен на функционерот да му ги изнесе податоците важни за лобирањето, а особено за кого лобира и која е целта и намерата на лобирањето, а сите остварени средби со функционери од законодавната, извршната и локалната власт треба да ги презентира во извештајот за својата работа.

Лобистот може да бара да ги претстави своите ставови и мислења за предметот за кој лобира во работните тела на законодавната и извршната власт на централно ниво, како и пред работните тела кај органите на локалната власт кај кои лобира. Од друга страна и работните тела на законодавната и извршната власт на централно ниво и работните тела на органите на локалната власт, можат по своја иницијатива да го поканат лобистот да го изнесе своето мислење во врска со предметот на лобирање.

Лобистот е должен на функционерот, претставник на законодавната или извршната власт на централно ниво, како и на функционерот, претставник на локалната власт, да му достави точни податоци. Барањето на лобистот за средба со функционер од законодавната, извршната или локалната власт може да биде одбиено со образложение.

Лобистот може да организира и да учествува во јавни дебати, што се однесуваат на предметот за кој лобира и може во средствата за јавно информирање да дава изјави и да објавува прилози за предметот за кој лобира.

При лобирањето, лобистот е должен да се однесува во согласност со прописите кои се однесуваат на спречувањето на судирот на интереси и за спречување на корупцијата.

Регистрираниот лобист е должен до Генералниот секретар на Собранието и до Државната комисија за спречување на корупцијата да достави писмен извештај за својата работа и тоа најдоцна до 31 јануари во тековната година, за претходната година или најдоцна 30 дена од денот на бришењето од Регистарот без оглед на причините за бришење. Извештајот на лобистот содржи: податок/потврда дека е регистриран како лобист согласно со овој закон, податоци за кого, за што и кога лобирал, податоци кај кого и преку кои активности лобирал и податоци за финансиските средства што ги добил за извршеното лобирање.

Согласно Законот, надзорот над лобирањето го врши ДКСК, која постапувајќи по пријава од функционер во која се наведува дека лобистот се однесува спротивно на закон, најпрво ќе побара од лобистот како и до правното лице кај кое е вработен лобистот, да даде одговор на наводите во истата. Лобистот и правното лице кај кое е вработен лобистот одговорот го даваат во рок од пет работни дена. Доколку по проверката на наводите се утврди дека тие се точни, на лобистот и правното лице кај кое е вработен лобистот ДКСК може да им изрече: опомена или да поднесе иницијатива до Генералниот секретар на Собранието за бришење на лобистот од Регистарот (ако на лобистот му е изречена мерката опомена двапати еднопруго). За правното лице, ДКСК ќе поднесе иницијатива до Централниот регистар за бришење на дејноста лобирање. За изречените мерки ДКСК доставува извештај до Генералниот секретар на Собранието.

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение de facto:

Иако Законот за лобирање е донесен пред пет години, оценката е дека истиот воопшто не се спроведува.

Основната причина за ваквата состојба треба да се бара во недоволното и ненавременото презентирање на концептот и на придобивките од Законот, како кај општата така и кај посебната јавност. Имајќи во предвид дека е лобирањето е новина во нашиот правен систем не треба да се пренебрегне вообичаено очекуваниот отпор кон промени и недовербата кон воведување и имплементација на дотогаш непознати институти.

Понатаму, клучен проблем за непримената претставуваат недоволно разбирливите поими и компликуваните и нецелосно разработени процедури, опфатени со Законот за лобирање.

На прво место, проблематични се дефинициите за лобирање и лобист, што резултира со фактот дека до денес во земјата има регистрирано само еден лобист.

Имено, дефиницијата за лобирање е преширока и непрецизна: лобирањето опфаќа секоја активност која е насочена кон централната и локалната власт во процесот на донесување на закони и други прописи. Понатаму, покрај физичко лице, регистрирано за вршење на лобирање, лобист може да биде и лице вработено во правно лице кое е регистрирано за вршење на лобирање, со кое е склучен договор за лобирање. Оттука, кога веќе станува збор за правно лице кое секако мора да биде регистрирано во Централниот регистар, нецелисходна е потребата од негово регистрирање во Собранието како орган на државната власт, (дотолку повеќе ако станува збор за лобирачки активности насочени кон локалната власт).

Со укинување на дел од одредбите содржани во член 7 став (2) се чини дека условите за стекнување со статус лобист се премногу воопштени и дека недостасува нивно дополнување од аспект на: возраст; моментален и претходен работен ангажман; ограничувања во однос на вршење на професија или дејност и сл.

Постапката за регистрација, пререгистрација или бришење од Регистарот на лобисти е премногу сложена и вклучува повеќе акти и органи од различни гранки на власт, што не е во согласност со правниот систем во земјава, ниту пак со меѓународните стандарди и искуствата во други европски земји (Унгарија, Полска и Литванија). Имено, во постојниот закон не е направена соодветна дистрибуција на улогите и одговорностите на државните органи определени во Законот - Собранието, Државниот управен инспекторат (од 1 јануари 2011 година, истиот веќе не е орган во состав на Министерството за правда туку на Министерството за информатичко општество и администрација) и Државната комисија за спречување на корупцијата.

Што се однесува до правата и должностите на лобистот и тука постојат недоречености, особено во однос на правото на заштита на лобистот и нерамномерна регулација (во главно, уредени се должностите на лобистот).

На крајот останува отворено и прашањето за разработка на истражни дејствија против лобистите, кои ќе работат спротивно на закон.

Оценка:

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Препораки:

- Министерството за правда да продолжи со изработката на Анализата на Законот за лобирање, согласно Методологијата за оценка на спроведувањето на регулативата;¹³³
- Врз основа на наодите од ex-post Анализата, работна група раководена од МП да пристапи кон изработка на изменување и дополнување на Законот за лобирање, согласно со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата и **Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценката на влијанието на регулативата;**
- Во измените и дополнувањата или во новиот Закон за лобирање да се направат напори за надминување на слабостите во постојниот текст на Законот, штој се однесуваат на следните прашања: концизно дефинирање на поимот лобист, но и на лицата кои не можат да бидат лобисти; јасна дистинкција меѓу активностите што се сметаат и оние што не се сметаат за лобирање; утврдување на опфатот на физички и правни лица кои (со или без надоместок) би извршувале активности на лобирање; разграничување меѓу лобирањето кај органите на централната власт и лобирањето кај органите на локалната власт, па соодветно на тоа и определување на различни институции, одговорни за лобирањето; доработка и поедноставување на проце-

133 http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/Ex_post_Metodologija.pdf

дурата за регистрирање и бришење од Регистарот на лобисти; детално уредување на постапката за вршење на ефективен надзор над работата на лобистите усогласено со одредбите на Законот за инспекциски надзор;

- По усвојувањето на Законот, да се донесе Етички кодекс за лобисти и
- Во насока на подигнување на јавната свест и перцепцијата за лобирањето, ДКСК да пристапи кон организирање на промотивни настани на тема лобирање, на кои на едноставен и приемчив начин ќе се објасни важноста на лобирањето, но и разликата меѓу лобирањето и вклучувањето на засегнатите страни во постапката за донесување на прописи.

Проблем/ризичен фактор 5:

Висок процент на донесување на закони по скратена односно итна постапка, (иако Деловникот на Собранието утврдува повеќе фази на подготовка на законите), со што не се овозможува вклучување во законскиот процес на општествено релевантни и заинтересирани субјекти

Образложение:

Неможност за вклучување на сите општествено релевантни и заинтересирани субјекти.

Институција: Собрание

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали сметате дека се потребни измени на Деловникот на Собранието за да се намали процентот на донесување на закони по скратена односно итна постапка?

Оценка:

| Не | 1 |
|---------|---|
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Деловникот на Собранието и Законот за Собранието (чие донесување е оценето како редок и позитивен пример) претставуваат солидна правна рамка за процесот на донесување на закони од аспект на надлежности на највисокиот орган на законодавната власт.

Имајќи предвид дека Владата го координира процесот на вклучување на засегнатите страни, нема потреба од менување на Деловникот на Собранието, туку преземање на соодветни мерки и активности од страна на извршната власт, кои секако треба да бидат во координација со законодавната власт.

Институција: Собрание

Категорија: Капацитет – ресурси

Прашање-индикатор: Дали Собранието презема мерки и активности за поголема вклученост на засегнатите страни во постапката за донесување на закони?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Согласно постојниот Деловник на Собранието, во Собранието се одржуваат јавни расправи по предлог законите, на кои на покана на претседавачот на работното тело можат да бидат поканети претставници на засегнатите страни.

Основањето на Парламентарниот институт и неговото соодветно екипирање исто така треба да придонесе за подобрување на состојбата.

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – механизми за интегритет

Прашање-индикатор: Дали сметате дека Собранието треба да предложи измени на Деловникот на Собранието за да се намали процентот на донесување на закони по скратена односно итна постапка?

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Деловникот на Собранието треба да биде попрецизен во врска со користењето на скратената постапка, која најчесто се применува со аргументација дека се работи за „несложен и необемен“ закон. Вклучувањето на репрезентативни заинтересирани субјекти во работата на собраниските тела, се разбира без право на одлучување, треба да биде правило, а не само можност. Со тоа ќе се подигне нивото на квалитет и применливост на законите.

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали сметате дека со создавањето на обврската за објавување на предлог законите на ЕНЕР ќе се подобри состојбата и ќе се намали процентот на донесени закони по скратена и итна постапка?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

И покрај подобрувањето, тенденција треба да биде објавувањето на ЕНЕР и на интернет и на законите донесени по итна постапка. Исто така, објавувањето на измените на законските текстови пред нивното усвојување треба да се ажурира на дневна основа.

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Управување – транспарентност

Прашање-индикатор: Дали рокот од минимум 10 дена за објавување на нацрт законите предложени од министерствата на ЕНЕР е доволен за вклучување на јавноста?

Оценка:

| | |
|-----------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Иако тоа зависи од содржината и обемот на законот, рокот за квалитетно организирање и вклучување на заинтересираните субјекти како и на јавноста треба да се зголеми двојно.

Образложение de jure:

Постапката за донесување на закони е уредена во Главата IX ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНИ И ДРУГИ АКТИ од Деловникот на Собранието („Службен весник“ број 91/2008, 119/20110 и 23/2013), во Главата IX ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНИ И ДРУГИ АКТИ.

Скратената постапка за донесување на закон е регулирана во членовите 170 и 171. Овде се наведени случаите кога предлагачот на предлогот на законот може да му предложи на Собранието да расправа по предлогот на законот по скратена постапка и тоа кога: не е во прашање сложен и обемен закон; станува збор за престанок на важноста на некој закон или одделни одредби од некој закон или не се во прашање сложени или обемни усогласувања на законот со правото на Европската унија. Ако Собранието одлучи да расправа, предлогот на законот да се донесе по скратена постапка, претседателот на Собранието веднаш го задолжува матичното работно тело и Законодавно-правната комисија да расправаат по предлогот на законот за донесување на истиот, Собранието одржува општ претрес. Во ваква ситуација, второто и третото читање се одржуваат на иста седница. Второто читање започнува со претрес по предлогот на законот во согласност со одредбите од овој деловник за второ читање, а амандмани можат да се поднесат на седницата до почетокот на третото читање на предлогот на законот.

Итната постапка за донесување на закон е регулирана во членовите 167,168 и 169. Оттаму, по исклучок закон може да се донесе и по итна постапка, кога тоа е неопходно зара-

ди спречување и отстранување на поголеми нарушувања во стопанството или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката или во случаи на поголеми природни непогоди, епидемии или други вонредни и неодложни потреби. За да се донесе законот по итна постапка, предлагачот е должен да го образложи предлогот. Кон предлогот за донесување на закон по итна постапка, се приложува и предлогот на законот чие донесување се предлага. За оправданоста на предлогот, законот да се донесе по итна постапка, одлучува Собранието без претрес. Ако Собранието одлучи да расправа по предлогот, законот да се донесе по итна постапка, ги задолжува матичното работно тело и Законодавно-правната комисија да расправаат по предлогот на законот. Кога предлог на закон се разгледува по итна постапка, не се одржува општ претрес. Второто и третото читање се одржуваат на иста седница, така што второто читање започнува со претрес по предлогот на законот во согласност со одредбите од Деловникот за второто читање. Кога по предлог на закон се расправа по итна постапка не важат временските ограничувања утврдени во Деловникот.

Во членот 122 став (2) од Деловникот е утврдено дека собраниското работното тело може на седницата да поканува научни, стручни и јавни работници и претставници на општините, на градот Скопје, на јавните претпријатија, синдикатите и на други организации, институции и здруженија заради изнесување на мислења по прашањата што се разгледуваат на седницата на телото.

Имајќи предвид дека најголемиот број на закони усвоени во Собранието се на предлог на Владата, од не помало значење е регулирањето на вклучувањето на засегнатите органи во актите што се однесуваат на работата на органите на државната управа и на Владата.

Имено, законската рамка за ова прашање, што се однесува на извршната власт, ги опфаќа следните прописи: Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник“ број 58/00, 44/02, 82/08, 167/10 и 51/11); Деловникот за работа на Владата 8/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07,30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09,162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11 и 67/13); Методологијата за проценка на влијанието на регулативата („Службен весник“ број 107/2013) и Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценката на влијанието на регулативата („Службен весник“ број 106/2013).

Во членот 10 од Законот за организација и работа на органите на државната управа утврдено е дека органите на државната управа при подготвувањето на законите и другите прописи од својата надлежност обезбедуваат консултации со граѓаните преку: јавно објавување на видот, содржината и роковите за донесување на законите и други прописи; организирање јавни трибини и прибавување мислење од заинтересираните здруженија на граѓани и други правни лица и слично.

Во членот 68-а од Деловникот за работа на Владата се пропишува дека предлозите за донесување закон, нацртите и предлозите на закони, надлежното министерство ги објавува на својата интернет страница и во единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР), каде што остануваат објавени една година од денот на влегувањето во сила на законот. Кога со предлогот на закон се менува најмалку една петтина од одредбите на постојниот закон, надлежното министерство објавува и текст на законот во кој се интегрирани предложените измени. Исклучок од ова правило се токму законите што се носат по итна постапка, кои надлежното министерство не ги објавува на својата интернет страница и во ЕНЕР. Секоја заинтересирана страна може во ЕНЕР да достави мислење, забелешки и предлози во врска со објавените предлози за донесување закон, нацртите и предлозите на законите во рок од 10 дена од денот на објавувањето.

Методологијата за проценка на влијанието на регулативата содржи посебна Глава 4. посветена на целта и начинот на спроведување на консултации со засегнатите страни. Согласно Методологијата, консултациите со засегнатите страни претставуваат важен механизам за подобрување на квалитетот на регулативата и унапредување на ефикасноста и ефективноста во спроведување на предвидените мерки и придонесуваат кон поголема транспарентност во работата на Владата и процесот на одлучување. Министерствата треба да обезбедат вклучување на засегнатите страни во текот на целиот процес на проценка на влијанието на регулативата, а особено во: фазата на анализа на состојбите, дефинирање на проблемот и утврдување на потребата од воведување на регулатива; фазата на утврдување на можните решенија (опции) и нивно спроведување и во фазата на проценка на можните влијанија од предложените можни решенија (опции). Методологијата препознава две групи на засегнати страни и тоа: „внатрешни“ засегнати страни каде спаѓаат министерствата и другите органи на државната управа, управни организации и други државни органи кои можат да имаат поделена надлежност или интерес во предлог регулативата и „надворешни“ каде спаѓаат деловните субјекти, синдикати, невладини организации, здруженија и фондации, групи на граѓани и граѓаните кои се засегнати или на кои директно се однесува предлог регулативата. Во зависност од која група на засегнати страни е вклучена во консултациите и фазата во процесот на ПВР, се применуваат разни начини на вклучување и прибирање на мислења, сугестии и предлози од засегнатите страни.

Во Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценката на влијанието на регулативата, во Главата 4. има разработка на консултациите со засегнатите страни. Во зависност од содржината на предлогот на закон и можните влијанија (економски, социјални и врз животната средина) од страна на министерствата се утврдуваат засегнатите страни кои треба да бидат вклучени или консултирани во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата и изготвување на предлогот на закон, а во зависност од очекуваните влијанија на предлог на закон, се утврдуваат еден или повеќе начини за вклучување и консултации со засегнатите страни. Согласно ова Упатство, консултациите со засегнатите страни можат да се вршат на некои од следниве начини: јавен увид на предлогот на закон; јавни расправи; барање за писмени мислења, забелешки и сугестии од засегнатите страни; учество во работни групи формирани од страна на министерството или Владата; состаноци со засегнатите страни; и јавни дебати по одредени прашања преку користење на електронски интерактивни алатки достапни на порталите ЕНЕР и Е-демократија. За проведениот процес на консултации со засегнатите страни, министерствата во Извештајот на проценката на влијанието внесуваат: информации за начинот на вклучување на засегнатите страни; податоците за засегнатите страни кои учествувале во процесот; ставови искажани во текот на јавните расправи, односно мислењата, забелешките и сугестиите добиени по писмен пат или објавени на ЕНЕР и порталот Е-демократија; мислења, забелешки и сугестии кои биле вградени во предлогот на закон и мислењата, забелешки и сугестии кои не биле прифатени од страна на министерството и образложение за причините.

Оценка:

| | |
|----------------|----------|
| Не | 1 |
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение de facto:

Во Извештајот за работа на Собранието за 2011 година¹³⁴ се наведува дека од вкупно 130 донесени закони, 46 се донесени по скратена постапка. Во 2012 состојбата е подобрена со тоа што од вкупно 186 закони, 43 се по скратена постапка.¹³⁵ Имајќи предвид дека во над 97% од законите кои ги усвојува Собранието во улога на предлагач се јавува Владата, од особено значење се мерките што таа ги презема за надминување на овој проблем.

Една од алатките за вклучување на засегнатите страни во процесот на донесување на закони преку доставување на коментари и предлози директно до министерствата (изготвувачи на законите, во име на Владата како нивен предлагач) е Единствениот национален електронски регистар на прописи (www.ener.gov.mk) - електронски систем кој покрај постојните прописи ги содржи и предлог законите на министерствата во фаза на подготовка.

„Овој систем е замислен како алатка наменета за електронско информирање на граѓаните во земјата, невладините организации, стопански комори, бизнис асоцијации и правни лица, во врска со постојните прописи, предлог законите на министерствата во фаза на подготовка и во врска со спроведената Проценка на влијанието на регулативата поврзана со овие предлог закони. Токму затоа во рамките на ПВР процесот, ЕНЕР-от служи и помага во спроведувањето на соодветни и временски координирани консултации со јавноста со што се постигнува уште поголема транспарентност на целокупниот процес, а воедно се овозможува и искористување на современите ИКТ технологии кои ни стојат на располагање.“¹³⁶

И покрај бројните напори кои во континуитет ги прави Владата како во однос на усвојување на релевантна легислатива, во која особено акцент се става на прашањето на вклучувањето на засегнатите страни, така и во однос на воспоставување на соодветна институционалната рамка за поддршка на процесот на регулаторната реформа, останува простор за подобрување на транспарентноста и партиципативноста во постапката за донесување на закони и за намалување на бројот на закони кои се носат по скратена, односно итна постапка.

За надминување на овој проблем заеднички се напорите и одговорноста, како кај органите на извршната и законодавната власт, така и кај претставниците на засегнатите страни (физички лица, синдикати, комори, здруженија на граѓани и други правни лица).

Оценка:

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Препораки

- Транспарентно и навремено објавување на Годишната програма за работа на Владата;
- Доследно почитување на правилата за консултации и вклучување на заинтересираниите страни, како од страна на органите на извршната, така и од законодавната власт и воспоставување на механизми за следење;

134 <http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/IZVESTAJ25062011311220110.pdf>

135 <http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/IZVESTAJ2012.pdf>

136 <http://kapital.mk/mk/magazin.aspx?ild=2969&pdf=1>.

-
- Промоција на можностите и придобивките на ЕНЕР-от порталот Е-демократија и нивно континуирано унапредување на начин што истиот ќе биде колку што е можно поедноставен и попрактичен за користење од страна на засегнатите страни;
 - Донесување на Кодекс за учество на јавноста во процесот на донесување на закони од страна на Собранието;
 - Спроведување на активности насочени кон зголемено учество на јавноста преку различни форми на партиципативност (дијалог, дебати, анализи и др.) по секој предлог закон во сите фази (од почетокот на изготвувањето, преку усвојувањето, па се до следење на спроведувањето) и документирање на процесот на консултации;
 - Облигаторно, наместо опционо вклучување на заинтересираните страни во работа на собраниските работно тела, според содржината на законот од една страна и експертизата и репрезентативноста на засегнатите страни од друга страна;
 - Воспоставување на Регистар на заинтересирани субјекти, систематизиран по одделни области на општествено живеење, кој постојано ќе се ажурира;
 - Јакнење на капацитетите и компетентноста кај претставниците на засегнатите страни (синдикати, комори, здруженија на граѓани и др.) што ќе придонесе кон одржување на конструктивни, наместо критизерски дебати и предлагање на издржани законски решенија;
 - Користење и на други можности за партиципативност, низ соработка и партнерски однос.

ПРЕГЛЕД НА ИНДЕКСИ

| Категорија | Поткатегорија | Индекс | | | |
|------------|-------------------------|---------|----------|------------------------|---------------------|
| | | De jure | De facto | Просек – поткатегорија | Просек - категорија |
| Капацитет | Ресурси | 3,5 | 2,8 | 3,1 | 3,0 |
| | Независност | 3,3 | 2,7 | 3,0 | |
| Управување | Транспарентност | 4,0 | 3,3 | 3,6 | 3,4 |
| | Механизми за интегритет | 3,7 | 3,0 | 3,3 | |
| Вкупно | | 3,6 | 2,9 | 3,2 | 3,2 |

| Поткатегорија | De jure | | De facto | | Вкупно | |
|-------------------------|---------|--|----------|---|--------|-------------------------------------|
| | Индекс | Степен до кој стандардот е исполнет –во право- | Индекс | Степен до кој стандардот е исполнет –во пракса- | Индекс | Степен до кој стандардот е исполнет |
| Ресурси | 3,5 | 70% | 2,8 | 56% | 3,1 | 62% |
| Независност | 3,3 | 66% | 2,7 | 54% | 3,0 | 60% |
| Транспарентност | 4,0 | 80% | 3,3 | 66% | 3,6 | 72% |
| Механизми за интегритет | 3,7 | 74% | 3,0 | 60% | 3,3 | 66% |
| Вкупно | 3,6 | 72,5% | 2,9 | 59% | 3,2 | 65% |

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- ✓ Изборен законик
- ✓ Закон за финансирање на политички партии
- ✓ Правилник за образецот, формата, содржината и начинот на водење на годишниот финансиски извештај за политичките партии
- ✓ Кривичен законик
- ✓ Закон за спречување на корупција
- ✓ Закон за спречување на судир на интереси
- ✓ Закон за лобирање
- ✓ Закон за банките
- ✓ Закон за Управата за јавни приходи
- ✓ Деловник на Собранието
- ✓ Законот за организација и работа на органите на државната управа
- ✓ Деловник за работа на Владата на Република
- ✓ Методологија за проценка на влијанието на регулативата
- ✓ **Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценката на влијанието на регулативата**
- ✓ Заедничкото мислење бр.700/2012 од 17 јуни 2013 на Европската комисија за демократија преку право (Венецијанска комисија) и Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОБСЕ/ОДИХР) за Изборниот законик
- ✓ Заедничко мислење бр.640/2011 од 17 октомври 2011 на Европската комисија за демократија преку право (Венецијанска комисија) и Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОБСЕ/ОДИХР) за ревидираниот Изборен законик
- ✓ **Извештај за напредокот на земјата за 2012 година**
- ✓ **Извештај од Комисијата до Европскиот парламент и Советот за земјата: спроведување на реформите во рамките на пристапниот дијалог на високо ниво и поттикнување на добрососедските односи**
- ✓ **Заклучоци од Предпристапниот дијалог на високо ниво**
- ✓ Извештајот на ГРЕКО од Третиот круг на евалуација за нашата земја, усвоен на 46-тата Пленарна седница на ГРЕКО (22-26 март 2010) и објавен на 30-ти август 2010 година
- ✓ Годишниот извештај за работа на ДЗР за 2011 година
- ✓ Забелешки кон Законот за лобирање на ФИООМ

Прилог 1. Листа на соговорници во истражувањето

- Г-ѓа Мирјана Димовска, член на ДКСК
- Г-дин Илија Ристовски, државен секретар на МП
- Г-ѓа Снежана Мојсова, раководител на сектор за меѓународно-правна соработка во МП
- Г-ѓа Елена Димовска, помлад соработник за координација на активностите против корупцијата во МП
- Г-ѓа Билјана Тановска, раководител на ревизија во ДЗР
- Г-ѓа Деса Анастасова, помошник главен генерален инспектор за спречување на корупција УЈП
- Г-дин Дарко Алексов, граѓанска асоцијација МОСТ
- Г-дин Златко Димитриоски, граѓанска асоцијација МОСТ
- Г-дин Марјан Маџовски, шеф на Кабинетот на Претседателот на Собранието
- Г-дин Александар Дракулевски, лобист
- Г-ѓа Силвана Бонева, Координатор на пратеничката група на ВМРО-ДПМНЕ
- Г-ѓа Сузана Салиу, Потпретседател на Собранието од ДУИ
- Г-ѓа Владанка Авировиќ, Претседател на Комисијата за економски прашања од СПМ
- Г-дин Игор Ивановски, Координатор на пратеничката група на СДСМ

Прилог 2. Список на кратенки

- ДКСК – Државна комисија за спречување на корупцијата
- ДИК – Државна изборна комисија
- МП – Министерство за правда
- ДЗР – Државен завод за ревизија
- УЈП – Управа за јавни приходи
- МФ – Министерство за финансии

**3. ИЗВЕШТАЈ ОД КВАЛИТАТИВНАТА АНАЛИЗА НА АНТИКОРУПЦИСКИТЕ
МЕРКИ И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ДРЖАВНАТА ПРОГРАМА ЗА ПРЕВЕНЦИЈА
И РЕПРЕСИЈА НА КОРУПЦИЈАТА И НАМАЛУВАЊЕ НА СУДИРОТ НА
ИНТЕРЕСИ 2011-2015 ВО СЕКТОРОТ ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА**

Изработил: Максим Ацевски, ЦФЕ

Ноември, 2013

1. ВОВЕД

Мисијата на ОБСЕ во Скопје спроведува повеќегодишни активности за поддршка на имплементацијата на „Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на судирот на интереси 2011–2015“ (Државната програма). Во 2012 г. Мисијата помогна со развој на методологија за квалитативна проценка на активностите и индикаторите од Државната програма, со пилот квалитативна анализа за секторот образование и спорт, со оценување на перцепцијата на јавноста во три сектори од Државната програма како и со зајакнување на капацитетите на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) за развој на концептот на интегритет и електронската евиденција на податоците.

Во 2013 г. Мисијата на ОБСЕ во Скопје ја продолжи соработката со ДКСК преку поддршка на изработка на квалитативна анализа и спроведување на истражување на јавното мислење за три нови сектори од Државната програма – приватен сектор, политички сектор и локална самоуправа. Во овој документ е дадена анализата во однос на локалната самоуправа. Истата е насочена кон идентификуваните проблеми во Државната програма, при што преку низа индикатори ги оценува антикорупциските мерки и спроведувањето на Државната програма, ги утврдува силните и слабите страни на досега направеното и дава препораки за унапредување на борбата против корупцијата во локалната самоуправа. Главната цел на оваа анализа е да помогне на ДКСК во следење на спроведувањето на Државната програма, во подобрувањето на индикаторите и иновирањето на предвидените активности.

Методологијата е заснована на концептот на Националниот систем на интегритет на Транспаренси Интернешнл. Проблемите кои се разгледувани се преземени од Државната програма. Под секој проблем се определени индикатори за состојбата и напредокот, како и препораки за подобрување на резултатите.

Како извори на податоци се користеа:

- Правна анализа – анализа на релевантни закони, подзаконски акти, и други официјални документи и извештаи.
- Интервјуа со клучни извори на информации, и тоа со Министерството за финансии, Министерството за транспорт и врски, Единиците на локалната самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и градот Скопје.

Врз основана собраните податоци, истражувачот изготви нацрт-оценки за секој од индикаторите, и тоа од два аспекта – де јуре, што се однесува на правната рамка, и де факто, односно состојбата во пракса. При оценувањето, за правната рамка се користеше тристепенна скала од 1 до 5, при што: 1 = не, 3 = делумно, 5 = да.

За оценувањето на состојбата во пракса се користеше петстепенна скала од 1 до 5, при што: 1 = во многу мала мера, 2 = во мала мера, 3 = до одредена мера, 4 = во голема мера, 5 = во многу голема мера.

Одделните оценки, потоа, се собрани и претставени како просек во општа оцена за секоја поткатегорија и категорија. За поедноставно прикажување, на крајот на овој документ оценките се прикажани сумарно и се изразени и како процент од максималната можна оцена.

Резултатите подложеа на претставување и валидација пред релевантните чинители, кои дискутираа за наодите и за оценките во врска со прашањата од индикаторите, со цел да се проверат, да се потврдат или да се дополнат податоците и резултатите. По ваквата валидација, се изврши финализирање на анализата.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Квалитативната анализа која се спроведе во рамки на овој проект имаше за цел да ги оцени главните ризични фактори/ проблеми идентификувани од Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) во локалната самоуправа. Основните проблеми наведени од ДКСК беа разгледани од аспект на легислативата и практичната имплементација, со цел да се истакнат главните слабости во овој сектор во земјата од аспект на надзорот и контролата, транспарентноста, интегритетот, отчетноста, ресурсите и капацитетот.

Целта на истражувањето е да придонесе во вкупните напори за борбата против корупцијата во локалната самоуправа, со наведување на главните недостатоци и предлагање на соодветни препораки за подобрување. Значајно е да се спомене дека идентификуваните проблеми/ризични фактори од страна на ДКСК преку Државната Програма точно ги претставуваат најгорливите области во кои што е потребно понатамошно делување. Притоа, битно е да се препознае дека Државната Комисија игра клучна улога во борбата против корупцијата како институција која сосема коректно ги лоцира недостатоците и ризичните области во кои што е потребна понатамошна работа.

Во врска со проблемот 1 – Сложени и нејасни постапки и сериозни проблеми во нивното спроведување во областа на урбанизмот – постои соодветна законска регулатива но би било добро да се преземат одредени активности во делот на преиспитување на постојното законско решение во делот на донесувањето на локалната урбанистичка планска документација за градби со намена – лесна и незагадувачка индустрија.

Сепак, практичната имплементација укажува на одредени слабости кои упатуваат на потребата од донесување на политики и преземање на активности за обезбедување поголемо учество на граѓаните во разгледувањето на планските документи; олеснување на начинот на примена на добивање на одобрение за градење (преку системот е- одобрение за градење); вработување на потребниот број човечки ресурси и обезбедување на континуиран надзор врз градбите во надлежност на ЕЛС.

Во врска со проблемот 2 – Девијации во управување со финансиите и имотот на локалната самоуправа, и покрај присуството на соодветни законски и подзаконски акти кои ја уредуваат наведената област во пракса присутни се девијатни појави за кои во наредниот период потребно е да се преземат одредени корективни активности а воедно и иницирање на измени и дополнување на Законот за буџетите и Законот за финансирање на ЕЛС во делот на утврдување на критериуми за реално планирање на буџетите на ЕЛС. Имено потребно е да се обезбеди: поголема контрола и следење на планот и програмите за развој на ЕЛС; реално и објективно планирање на буџетот на ЕЛС; лиценцирана софтверска апликација за изработка на буџетите на ЕЛС; зголем број на вработени во единиците за внатрешна ревизија; соодветно објавување на Планот за јавни набавки на веб страната на ЕЛС и донесување на соодветна Годишна програма за едукација на вработените во ЕЛС.

Но во исто време Државната комисија за спречување на корупцијата во наредниот период потребно е да преземе мерки со кои ќе обезбеди следење на бројот на блокирани сметки на ЕЛС и доследна примена на одредбите на Законот за финансирање на ЕЛС и навремено прогласување на финансиска нестабилност на општината.

Во врска со проблемот 3 – Недостаток на гаранции за стриктно спроведување на процедурите за работа. Постојните законски одредби не даваат доволно сигурност дека во сите ЕЛС се формирани ЕВР (единици за внатрешна ревизија), кое нешто упатува на потребата од преиспитување на законските одредби во делот на утврдените критериуми за формирање на ЕВР во ЕЛС. Практичната имплементација на одредбите на ЗЈВФК во делот на вна-

трешната ревизија е пропратена со поголем број на отстапувања кои во наредниот период потребно е да бидат надминати. Имено: бројот на внатрешни ревизори во ЕЛС незадоволува; потребно е да се продолжи со активностите за обезбедување на соодветна едукација и сертифицирање на внатрешните ревизори.

Во врска со Проблемот 4 – Недостаток на проценка од ризик од појава на корупција во општините. Постојното законско решение и покрај тоа што има утврдено обврска субјектите од јавниот сектор вклучувајќи ги и ЕЛС да изработуваат и донесуваат стратегија за управување со ризици, наведената обврска не се почитува во најголем дел а за наведеното непочитување нема утврдено соодветни санкции. Наведената состојба упатува на констатацијата од потребата за преземање соодветни мерки за изменување и дополнување на ЗЈВФК. Практикувањето на ЗЈВФК во делот со управувањето со ризиците упатува на констатацијата дека: не е обезбедено соодветно постапување и донесување на стратегиите за управување со ризиците и не е воспоставен соодветен систем на финансиско управување и контрола кој ќе биде во функција на континуирано следење и ажурирање на контролите кои се однесуваат на минимизирање на ризиците.

За надминување на утврдените состојби во областа Единици на локална самоуправа во самата анализа содржани се поголем број на препораки кои се во функција на надминување на детектираните слабости.

НАОДИ ОД СПРОВЕДЕНАТА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА

Проблем/ризичен фактор 1:

Сложени и нејасни постапки и сериозни проблеми во нивното спроведување

Образложение:

Една од најчестите постапки што ги спроведува локалната самоуправа се оние од областа на урбанизмот, кои заради значењето за граѓаните и начинот како се спроведуваат имаат сериозен коруптивен потенцијал. Покрај тоа, овие постапки не се едноставни за просечно образован граѓанин што остава доволно простор за изнудување поткуп или други услуги во замена за арбитражно спроведување на процедурата и за флексибилно толкување и изигрување на прописите од страна на администрацијата.

Институција: Анкетирани ЕЛС: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје и Министерство за транспорт и врски

Категорија: Транспаретност

Прашање - индикатор: Дали сметате дека постојното законско решение во делот на изготвувањето, донесувањето и дополнување на деталните урбанистички планови е адекватен и обезбедува транспаретност и партиципативност во постапката?

| | | |
|------------------|---------|---|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Изготвувањето, донесувањето и дополнувањето на деталните урбанистички планови е уредено со одредбите на Законот за просторно и урбанистичко планирање. Со одредбите на член 11 од наведениот закон се уредува содржината на деталниот урбанистички план додека постапката за изработување и донесување на плановите е уредена со точка 2. од наведениот закон. Со одредбите на член 17 став 6 од наведениот закон е уредена обврската на општините за обезбедување на стручност и јавност во процесот на просторното и урбанистичкото планирање. За таа цел советот на општината и Советот на градот Скопје формира партиципативно тело кое ги пренесува ставовите, мислењата и потребите на граѓаните и правните лица, ги следи состојбите во планирањето преку давање иницијативи, насоки и сугестии за изготвување на плански решенија за соодветната општина и градот Скопје. Партиципативното тело се состои од: претставници од советот, стручно лице од општинската администрација, истакнати стручни лица од областа на урбанистичкото планирање, претставници од здруженија на граѓани и граѓани од подрачјето на општината. Бројот на претставниците се утврдува со статутот на општината и Статутот на градот Скопје и не може да биде поголем од десет члена.

Додека со одредбите на член 24 од наведениот закон е уредена постапката за спроведување на јавна презентација и јавна анкета за деталниот урбанистички план. Имено организирањето на јавната презентација и јавната анкета по плановите, го врши градоначалникот на општината, по утврдување на нацртот на планот од страна на советот на општината. Ист така со наведените одредби е уреден и начинот на известување и временската рамка на јавната анкета.

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Постапката за донесување на урбанистичките планови, согласно Законот за просторно и урбанистичко планирање предвидува јавна анкета и јавна презентација на планските решенија. Јавната анкета трае најмалку десет работни дена, во кој рок субјектите од членот 29 на наведениот закон, како и сите заинтересирани физички и правни лица можат да достават забелешки и предлози по нацрт планот, на анкетни листови. Јавната презентација и јавната анкета се спроведува со излагање на планот на јавно место кое се наоѓа во кругот на месната самоуправа. Времето и местото каде што ќе биде изложен планот и спроведувањето на јавната презентација и јавната анкета, задолжително се објавува со соопштение во најмалку две јавни гласила, а соопштението задолжително ги содржи податоците, местоположбата и површината на опфатот на планот.

Според добиените одговори од анкетираниите единици на локална самоуправа не се констатирани посериозни отстапувања во делот на донесувањето на урбанистичките планови.

Наведената законска регулатива честопати подлежи на изменување и дополнување а со тоа се јавува потребата од изготвување на пречистен текст на наведениот закон.

Препораки:

Законодавно-правната комисија при Собранието да пристапи кон донесување на пречистен текст на Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Институција: Анкетирани: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје и Министерство за транспорт и врски

Категорија: Транспаретност

Прашање - индикатор: Дали во рамките на општината се пропишани политики за промовирање на транспаретност и обезбедување на партиципативност во постапката на донесување/дополнување на деталните урбанистички планови?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Со одредбите на член 24 став 4 од наведениот закон е уредено дека за организирањето на јавна презентација и јавна анкета општината е должна писмено да ги известува надлежните субјекти. Јавната анкета трае најмалку десет работни дена, во кој рок надлежните субјекти како и сите заинтересирани физички и правни лица можат да достават забелешки и предлози по нацртот на планот, на анкетни листови.

Со став 11 од наведениот закон е утврдена обврската за објавување на времето и местото на одржување на јавната презентација и јавната анкета во најмалку две јавни гласила односно „Времето и местото каде што ќе биде изложен планот и спроведувањето на јавната презентација и јавната анкета, задолжително се објавува со соопштение во најмалку две јавни гласила. Соопштението задолжително ги содржи податоците, местоположбата и површината на опфатот на планот“.

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

И покрај тоа што постојат јасно утврдени одредби за начинот на постапување на ЕЛС во делот на јавната презентација и јавната анкета за донесување на деталните урбанистички планови и постоењето на одредени упатства од страна на општините кои се однесуваат за олеснување на начинот на осознавање на правата на заинтересираните страни се чувствува потребата од донесување на политики и упатства од страна на оние општини кои не располагаат со овој вид на политики и упатства.

Препораки:

Општините да пристапат кон донесување и практикување на политики и упатства со кои ќе олеснат осознавањето на правата на заинтересираните страни во делот на разгледувањето на предложените планови и ќе поттикнат поголемо учество во јавните расправи и анкети.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје и Министерство за транспорт и врски

Категорија: Транспаретност/отчетност

Прашање - индикатор: Измените и дополнувањата на Законот за просторно и урбанистичко планирање вршат прецизирање на можностите на користењето на локалната урбанистичка планска документација и ограничувањето на јавна презентација и јавна анкета по истата?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Локална урбанистичка планска документација е планска документација со која може да се врши уредување и користење на просторот со определување на градежна парцела, вон плански опфат за градби утврдени со закон како градби од втора категорија. Со одредбите на член 50-а од наведениот закон е уредено дека со локална урбанистичка планска документација може да се врши уредување на просторот со определување на градежна парцела вон планскиот опфат за градби од втора категорија утврдени со Законот за градење. Со истиот член во ставот 6 и 7 од наведениот закон е уредена постапката за одржување на јавна анкета и јавна презентација односно се уредуваат условите кога не се спроведува јавна анкета и јавна презентација односно „ доколку општината има потреба за изработка на локална урбанистичка планска документација, за изработката на оваа локална урбанистичка планска документација одлука донесува советот на општината. Заинтересирани правни и физички лица можат да достават до општината локална урбанистичка планска документација. Општината спроведува јавна презентација и јавна анкета на начин и постапка согласно со одредбите на членот 24 од овој закон, при што јавната анкета треба да трае најмалку пет работни дена. По исклучок јавна презентација и јавна анкета не се спроведуваат, доколку со локалната урбанистичка планска документација се предвидува изградба на градби со намена - лесна и незагадувачка индустрија“. Не оспорувајќи ги активностите кои се преземени во оваа насока кои пред се имаат економски мотиви, но честопати во донесувањето на локалната урбанистичка планска документација во која се предвидува изградба на градби со намена - лесна и незагадувачка индустрија“ без јавна анкета и јавна презентација може да се создадат коруптивни однесувања.

| | | |
|-------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Локалната урбанистичка документација е планска документација со која може да се врши уредување и користење на просторот со определување на градежна парцела, вон плански опфат, за градби утврдени со закон како градби од втора категорија, со што е прецизно дефинирана можноста за користење на истата во процесот на урбанистичко планирање.

Одредбите од наведениот закон јасно упатуваат на состојбите кога се врши ограничување на транспарентноста во постапката на донесување на локалната урбанистичка планска документација, односно во услови само кога се работи за градби со намена – лесна и незагадувачка индустрија. Дел од анкетираниите ЕЛС укажуваат на потребата од поголема вклученост на ЕЛС во процесот на изменување и дополнување на законската регулатива.

Препораки:

И покрај јасното дефинирање на условите кога се врши ограничување на јавната презентација и јавната анкета за донесување на локална урбанистичка планска документација за градби со намена – лесна и незагадувачка индустрија потребно е да се изврши преиспитување на постојното законско решение и обезбеди јавност и транспарентност и за оваа постапка.

Потребно е да се обезбеди поголема транспарентност и учество на сите инволвирани заинтересирани страни во постапката на изменување и дополнување на законите од оваа област.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје и Министерство за транспорт и врски

Категорија: Транспарентност

Прашање - индикатор: Дали измените и дополнувањата на Законот за градење во насока на воведување на обврската за поднесување на барање во електронска форма преку информациониот систем е-одобрение за градење обезбедуваат лесен и брз начин на добивање на одобрението?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Постапката за издавање на одобрение за градење е уредена со одредбите на Законот за градење и Правилникот за начинот на спроведување на постапката за добивање на одобрение за градење на електронски начин. Имено согласно одредбите на член 59 од наведениот закон е уредено дека постапката за издавање на одобрение за градење се води согласно со одредбите на Законот за општа управна постапка, доколку со овој закон поинаку не е уредено. Аналогно на ова со наведениот член се дефинира дека за добивање на одобрение за градење потребно е да се поднесе барање во електронска форма до надлежниот орган. Во одредбите на претходно наведениот правилник детално е разработена постапката за добивање на наведеното одобрение.

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Со воведувањето на информациониот систем е-одобрение за градење, целокупната постапка за издавање на одобрение за градење се извршува во електронска форма. Имено инвеститорот целокупната документација ја доставува во електронска форма, при што комуникацијата помеѓу надлежните органи, инвеститорите и другите субјекти кои се вклучени во оваа постапка преку давање мислење на проектната документација се врши на електронски начин во системот. Сите управни акти вклучително и одобрението за градење се издаваат во електронска форма. Согласно добиените податоци и информации кои ги наведува надлежното министерство рокот за издавање на одобрението за градење има тренд на опаѓање.

Неоспорувајќи ги активностите и напредокот кои се постигнати со воведувањето на овој систем, имајќи ја во предвид и состојбата дека земјава е прва во опкружувањето која го воведува овој систем, сепак анкетираниите ЕЛС упатуваат на одредени состојби кои се насочени кон неговата функционалност и осознавање од корисниците на истиот, како и инволвирање на општинската администрација во изменувањето и дополнувањето на законските и подзаконските акти од оваа област.

Исто така заслужува внимание состојбата која упатува дека одредени заинтересирани страни не располагаат со сертификат со дигитален потпис кое врши ограничување на можноста за примена на системот од нивна страна.

Промовирањето на електронскиот потпис (сертификат за дигитален потпис), можноста за непречен пристап кон интернет и непречено практикување од сите заинтересирани страни ќе обезбеди непречено користење на погоренаведеното софтверско решение и поднесување на барање за одобрение за градење преку информациониот систем е-одобрение за градење.

Препораки:

Надлежните органи да извршат анкетаирање на инволвираните страни, да ги детектираат состојбите за кои е потребно преземање на корективни постапки и континуирано надоградување на истиот.

Надлежните органи да ја преиспитаат состојбата во делот на практикување на системот со задолжителна употреба на сертификат за дигитален/електронски потпис.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје и Министерство за транспорт и врски

Категорија: Капацитет

Прашање - индикатор: Дали надлежните служби на општината имаат превземени активности за изготвување на дополнителни едукативни материјали за начинот на практикување на информациониот систем е-одобрение за градење?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Со одредбите на Правилникот за начинот на спроведување на постапката за добивање на одобрение за градење на електронски начин е објаснет начинот на користење на наведениот систем.

И покрај тоа што на веб страната на Министерството за транспорт и врски и Заедницата на единиците на локалната самоуправа се објавени соодветни едукативни материјали за начинот на практикување на наведеното софтверско решение, и понатаму постои потребата од преземање на дополнителни мерки за доближување на истиот до крајните корисници.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

На веб страната на Министерството за транспорт и врски и веб страната на заедницата на единиците на локалната самоуправа поставени се конкретни упатства за начинот на користење и практикување на наведениот систем од страна на заинтересираните страни.

Но и покрај наведената состојба, добиените одговори од анкетираниите ЕЛС упатуваат на фактот дека истите не располагаат со одредени пишани упатства за начинот на користење на наведениот систем туку целокупното упатување се одвива усно.

Препораки:

ЕЛС во соработка со надлежните органи и ЗЕЛС да пристапат кон печатење на едукативни материјали со кои ќе се олесни начинот на практикување на наведениот систем.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје и Министерство за транспорт и врски

Категорија: Надзор/контрола

Прашање - индикатор: Дали општината има пропишано политики и процедури за континуирано и навремено вршење увид на местото на градба за секое издадено одобрение за градење и изработка на записник за извршениот увид?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Инспекцискиот надзор за градбите од втора категорија е уреден со одредбите на Законот за градење. Односно надлежноста за постапување на градежните инспектори на општините се содржани во точките од 1 до 7 од глава **Х. НАДЗОР** од наведениот закон.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

При вршење на инспекциски надзор согласно одредбите на член 146 од Законот за градење, градежниот инспектор е должен да провери дали управните акти донесени врз основа на овој закон се во согласност со истиот и доколку утврдат дека управните акти се издадени спротивно на овој закон се должни да поднесат писмен предлог за поништување на тие управни акти со записник за констатирана состојба.

Податоците кои се добиени од анкетирани ЕЛС и надлежното министерство говорат дека во најголем дел градежниот инспектор контролата за веќе издаденото решение ја врши самоницијативно или по пријава без притоа да постојат одредени политики и процедури за континуирано вршење увид на местото на градба за секое издадено одобрение за градење и изработка на записник за извршениот увид.

Исто така се констатира недостаток на човечки ресурси кај дел од анкетираниите ЕЛС.

Препораки:

Да се превземат мерки и активности за вработување на потребниот број на човечки ресурси кај ЕЛС.

Да се превземат мерки и активности за изготвување на политики и процедури кои ќе обезбедат континуирано вршење увид на местото на градба за секое издадено одобрение за градење и изработка на записник за извршениот увид.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје и Министерство за транспорт и врски

Категорија: Надзор/контрола

Прашање - индикатор: Дали општината има пропишано политики и процедури за постапување по секоја поднесена пријава, вршење увид на местото на градба за секоја пријава, изработка на записник за извршениот увид и известување на пријавителот?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Постапувањето на градежниот инспектор за поднесените пријави од страна на заинтересираните страни е уреден со одредбите на Законот за градење и Законот за општа управна постапка.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Анкетираните ЕЛС известуваат дека постапувањето по наведените пријави е со забавено темпо а како клучни причини за наведената состојба се наведуваат ограничените човечки ресурси и големиот број предмети за обработка од областа на легализација на диво изградените објекти.

Во иста насока се и информациите од надлежното министерство кое упатуваат на фактот дека бројот на поднесени преставки и пријави до надлежното министерство за несоодветно постапување на надлежната општинска администрација е намален но намалувањето не е во голем обем.

Препораки:

Надлежните органи во општината да преземат мерки за пропишување и имплементирање на политики и процедури за постапување по секоја поднесена пријава, вршење увид на местото на градба за секоја пријава, изработка на записник за извршениот увид и известување на пријавителот.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје и Министерство за транспорт и врски

Категорија: Надзор/контрола

Прашање - индикатор: Дали општината има вработено и едуцирано доволно човечки ресурси за континуирано и навремено вршење увид на местото на градба за секое издадено одобрение за градење со што се обезбедува секоја градба да биде изведена согласно условите?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Постапувањето на градежниот инспектор за континуирано и навремено вршење увид на местото на градба за секое издадено одобрение за градење е уредено со одредбите на Законот за градење и Законот за општа управна постапка.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Информациите добиени од анкетираниите ЕЛС упатуваат на фактот дека ЕЛС не располагаат со доволно човечки ресурси за континуирано и навремено вршење увид на местото на градба за секое издадено одобрение за градење. Од вкупно 5 анкетирани единици на локална самоуправа две ЕЛС истакнуваат дека немаат доволно човечки ресурси за доследно практикување на погоренаведените одредби.

Препораки:

Единиците на локалната самоуправа да преземат мерки и активности за обезбедување на потребниот број на човечки ресурси.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје и Министерство за транспорт и врски

Категорија: Надзор/контрола

Прашање - индикатор: Дали расположливите човечки ресурси обезбедуваат навремено вршење увид на местото на градба за секое издадено одобрение за градење со што се обезбедува во рамките на општината да не постојат услови за издавање на решенија за уривање или корекција на градбите?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Постапувањето на градежниот инспектор за континуирано и навремено вршење увид на местото на градба за секое издадено одобрение за градење е уредено со одредбите на Законот за градење и Законот за општа управна постапка.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Информациите добиени од анкетираниите ЕЛС упатуваат на фактот дека ЕЛС не располагаат со доволно човечки ресурси за континуирано и навремено вршење увид на местото на градба за секое издадено одобрение за градење, со што се обезбедува во рамките на општината да не постојат услови за издавање на решенија за уривање или корекција на градбите.

Препораки:

Единиците на локалната самоуправа да превземат мерки и активности за обезбедување на потребниот број на човечки ресурси.

Проблем/ризичен фактор 2:

Девијации во управување со финансиите и имотот на локалната самоуправа

Образложение:

Слично како кај јавната администрација, управувањето со финансиите и имотот на локалната самоуправа има сериозен коруптивен потенцијал поради можноста за злоупотреба на буџетски средства или имотот на општината. Ако располагањето со финансиите и имотот на општината не е доволно регулирано и заштитено, тоа претставува можност за злоупотреба од страна на функционерите и вработените во локалната администрација.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Транспаретност

Прашање - индикатор: Дали сметате дека постојното законско решение во делот на изготвувањето на План на програмите за развој како составен дел на Предлог буџетот на општината ги дава очекуваните резултати?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Одредбите на член 21-б од Законот за буџетите го уредуваат начинот на подготвувањето на планот на програмите за развој, нејзиното усогласување со циркуларот на министерот за финансии и нивното доставување на одобрување од Советот на општината. Имено Градоначалникот на општината подготвува предлог на план на програми за развој усогласен со насоките од Циркуларот и истиот го доставува на одобрување до советот на општината најдоцна до 20 октомври во тековната година.

Советот на општината го одобрува предлогот на планот на програмите за развој најдоцна до 15 ноември во тековната година.

Одобрениот план на програмите за развој е составен дел на предлогот на буџетот на општината.

Исто така со одредбите на член 23 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа е уредена содржината на буџетот на општината, со кој е уредено дека буџетот на општината го содржи и развојниот дел кој е составен од планот на програмите за развој, кој општината има обврска да го ревидира секоја година.

| | | |
|--------------------------|-----------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Врз база на добиените одговори од извршеното истражување, може да се констатира дека постојната законска регулатива ги дава очекуваните резултати. Постојните законски одредби и инструкциите кои се содржани во циркуларното писмо доставено од Министерот за финансии до единиците на локалната самоуправа ги даваат основните насоки за подготвување на Планот на програмите за развој. Но честопати во пракса имаме одредени исклучоци кои се однесуваат на квалитетот и навременото донесување на Планот на програмите за развој како и отсуство на соодветен надзор.

Препораки:

Да се обезбеди соодветен надзор за квалитетот на изготвениот План на програмите за развој и следење на нивната реализација од страна на општинската администрација и Советот на општината.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Транспаретност

Прашање - индикатор: Дали во рамките на општината е воспоставена пракса на редовно предлагање на Планот на програмите за развој од страна на градоначалникот на општината и негово донесување од страна на Советот на општината најкасно до 15 ноември во тековната година?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Градоначалникот на општината има обврска најкасно до 20 октомври во тековната година има обврска да го достави Планот на програмите за развој до Советот на општината на усвојување при што Советот на општината има обврска Планот на програмите за развој да ги донесе најдоцна до 15 ноември во тековната година.

| | | |
|--------------------------|-----------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Информациите содржани во одговорите на испитаните општини упатуваат на констатацијата дека во анкетираниите ЕЛС се запазува утврдената законска обврска за навремено доставување и усвојување на Планот на програмите за развој. Но информациите за општата состојба во делот на усвојување на Планот на програмите за развој упатуваат дека постојат одредени исклучоци во делот на навременото усвојување на Планот на програмите за развој на општините.

Препораки:

Во наредниот период потребно е да се обезбеди навремено донесување на Планот на програмите за развој на ЕЛС како основен предуслов за навремено донесување на буџетот на ЕЛС.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Транспарентност/отчетност

Прашање - индикатор: Дали во рамките на вашата општина е обезбедено буџетот на општината да биде усогласен со Планот на програмите за развој?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Со одредбите на член 23 од Законот за финансирање на ЕЛС став 6 е уредено дека Планот на програмите за развој ги содржи среднорочните проекции на одобрени средства по:

- одделни буџетски програми и потпрограми,
- години во кои истите ќе се реализираат и
- извори на финансирање, односно буџети.

Наведената одредба дава јасни насоки дека Планот на програмите за развој е составен дел на буџетот на ЕЛС.

| | | |
|--------------------------|-----------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Дадените одговори на испитаните ЕЛС упатуваат на констатацијата дека буџетот на ЕЛС е усогласен со Планот на програмите за развој. И покрај дадените одговори за меѓусебна усогласеност на Планот на програмите за развој и буџетот на ЕЛС, информациите за степенот на остварување на приходите на ЕЛС, постојаниот број на зголемување на бројот на ЕЛС кои се со блокирани сметки упатуваат на констатацијата од потребата во наредниот период да се врши следење на реално и објективно планирање на буџетите на ЕЛС и нивните Планови на програмите за развој. Во досегашниот период често пати се појавуваат состојби во кои планирањето на Буџетите на ЕЛС е нереално и преставува основа за трошење (создавање на обврски) за кое не се обезбедени средства за нивно подмирување.

Препораки:

Во наредниот период да се превземат активности со кои ЕЛС ќе го следат реалното и објективното планирање на буџетите на ЕЛС, степенот на остварување на приходите и иницирање на измени и дополнување на Законот за буџетите и Законот за финансирање на ЕЛС во делот на утврдување на критериуми за реално планирање на буџетите на ЕЛС.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје**Категорија: Надзор-контрола**

Прашање - индикатор: Дали во рамките на општината е воспоставено апликативно софтверско решение кое обезбедува континуирано следење на реализација на буџетот на општината?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Евидентирањето на трансакциите во деловните книги е уредено со одредбите на Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководство за буџетите и буџетските корисници. Со одредбите на член 11 од наведениот закон е уредено дека обработка на податоците и нивното внесување во деловните книги може да биде со помош на електронски сметач, полуавтоматизирани или рачно.

| | | |
|--------------------------|-----------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Водењето на деловните книги се врши со помош на електронски сметачи кои користат најразлични софтверски апликации. Во досегашниот период од страна на одредени донатори и НВО вршени се обиди на обезбедување на најразлични софтверски апликации за водење на деловните книги, изготвување на буџетите на општините и следење на реализацијата на буџетите. Извршени се истражувања во оваа област кои говорат дека одредени ЕЛС имаат обезбедено соодветно апликативно решение кое обезбедува соодветно следење на реализацијата на буџетот на општината но има и ЕЛС кои имаат потреба од наведената апликација.

Состојбата во оваа област говори дека постојат најразлични софтверски апликации за следење на реализацијата на буџетот на општината кои не секогаш се интегрирани како една целина. Во најголем дел во досегашниот период процесот на планирање на буџетот се врши на софтверска апликација која ја изработува приватен правен субјект. Не постојат одредби кои би упатувале на одредена потреба на лиценцирање на наведените апликации.

Препораки:

Да се иницира изработка на унифицирана и лиценцирана (одобрена од Министерството за финансии) софтверска апликација која ќе обединува повеќе подпрограми вклучувајќи го и следењето на реализацијата на буџетот.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Надзор-контрола

Прашање - индикатор: Дали во периодот од 2011-2013 година е извршена ревизија на Завршната сметка на Буџетот на општината од страна на Државниот завод за ревизија односно внатрешниот ревизор и дали се констатирани отстапувања во начинот на користење на средствата и пренесените надлежности (фискална децентрализација)?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Обврската за вршење ревизија на финансиските извештаи на ЕЛС е уредена со одредбите на член 38 од Законот за финансирање на ЕЛС. Исто така со член 22 од Законот за државна ревизија е уредено дека државна ревизија се врши и на буџетите на општините врз основа на годишна програма донесена од Главниот државен ревизор (член 23).

Внатрешната ревизија во ЕЛС е уредена со одредбите на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Со одредбите на наведениот закон утврдени се критериумите кои субјекти и со колкав број на внатрешни ревизори се обврзани за формирање на единица за внатрешна ревизија.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во досегашниот период државна ревизија се врши само на одреден број на ЕЛС односно бројот на ЕЛС кои се опфатени со државна ревизија изнесува 10% од вкупниот број на ЕЛС на годишно ниво. Но и покрај малиот број на опфатени ЕЛС со државна ревизија, извршените ревизии на финансиските извештаи на ЕЛС и издадените ревизорски извештаи упатуваат на констатацијата дека се утврдени голем број на неправилности.

Практикувањето на внатрешната ревизија во ЕЛС не е на посакуваното ниво. Според податоците од Министерството за финансии во врска со состојбата на внатрешната ревизија на локално ниво упатуваат на констатацијата дека 43% од единиците за внатрешна ревизија немаат внатрешни ревизори и дека 44% од единиците за внатрешна ревизија имаат по еден внатрешен ревизор. Во исто време потребно е да се напомене дека не секогаш во извршувањето на внатрешната ревизија на локално ниво внатрешните ревизори ја имаат својата независност односно нивната работа да е ослободена од влијание на раководителот на субјектот.

Препораки:

Да се обезбеди поголема опфатност на финансиските извештаи на ЕЛС со државна ревизија.

Да се обезбеди зголемување на бројот на формирани единиците за внатрешна ревизија во ЕЛС.

Да се обезбеди зголемување на бројот на внатрешни ревизори во единиците за внатрешна ревизија на локално ниво.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Транспарентност

Прашање - индикатор: Дали општината има пропишано политики и процедури за партиципативно буџетирање и обезбедување на учество на јавноста и заинтересираните страни во фазата на утврдување и донесување на Планот на програмите за развој и планот за јавни набавки?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Едно од буџетските начела кои се однесуваат на начинот на подготвување, донесување и извршување на буџетот на ЕЛС преставува и транспарентноста во овој процес, кој подразбира достапност на податоците на јавноста во сите фази на подготвување и извршување на буџетот. Целокупниот сет на буџетски начела се утврдени со одредбите на член 3 од законот за буџетите.

Постапката за донесувањето на планот за јавни набавки е уредено со одредбите на Законот за јавните набавки. Имено согласно постојните одредби планот за јавни набавки ЕЛС имаат обврска да го донесат до крајот на месец јануари.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Обезбедувањето на висок степен на транспарентност во процесот на изготвување и донесување на Буџетот на општината а со тоа и на Планот на програмите за развој и Планот за јавните набавки преставува еден од основните приоритети на ЕЛС. За да се обезбеди соодветно постапување во оваа активност потребно е да постои соодветно уредување на оваа постапка како во статутарните одредби на ЕЛС така и постоење на одредени пишани процедури.

Ако со право може да кажеме дека во пракса е обезбеден соодветен степен на транспарентност при изготвувањето и донесувањето на Буџетот на општината вклучувајќи го и Планот на програмите за развој, во делот на планот на јавните набавки постои потреба од обезбедување на повисок степен на транспарентност и негово објавување на веб страната на ЕЛС.

Препораки:

Да се иницира ЕЛС да превземат активности за донесување на политики и процедури кои ќе обезбедат зголемување на учеството на јавноста и заинтересираните страни во фазата на изготвување и донесување на планот за јавни набавки.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Транспарентност

Прашање - индикатор: Дали општината има пропишано политики и процедури за објавување на Планот на програмите за развој и планот за јавни набавки на веб страната на општината пред нивно усвојување?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Како што претходно беше наведено донесувањето на Планот на програмите за развој и Планот за јавни набавки е уреден со Законот за буџетите, Законот за финансирање на ЕЛС и Законот за јавни набавки. Но во наведените закони не уредена обврската за нивно објавување на веб страната на општината.

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Информациите кои се содржани во одговорите на анкетираниите ЕЛС и дадените оценки од нивна страна говорат за загрижувачката состојба во овој дел. Имено за наведената состојба не постои законска обврска освен едно од буџетските начела кое бара транспарентност во овој процес, при што целокупната активност зависи од интерните акти, политики и воспоставени практики од страна на ЕЛС.

Препорака:

Да се преземат активности со кои ќе се обезбеди пропишување на одредени политики и процедури за начинот на подготвување, донесување и објавување на Планот на програмите за развој и Планот за јавни набавки на веб страната на ЕЛС пред и по нивното донесување.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Интегритет

Прашање - индикатор: Дали општината има донесено Годишна програма за стручно оспособување на општинската администрација и за истата има добиено соодветно мислење од надлежното министерство?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Со одредбите на член 24 од Законот за државни службеници е уредено дека меѓу другите субјекти и ЕЛС имаат обврска да донесат Годишна програма за стручно оспособување и

усовршување на државните службеници во тековната за наредната година. Донесувањето на програмата е условено со добивање на мислење од надлежното министерство (МИО).

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во најголем дел анкетираниите ЕЛС истакнуваат дека нивната ЕЛС има донесено Годишна програма за едукација и обезбедено соодветно мислење од надлежното министерство. Но во исто време постојат и ЕЛС кои не постапуваат по наведената законска обврска односно не изготвуваат соодветна програма за стручно оспособување и усовршување на државните службеници.

Препорака:

Да се преземат мерки и активности за изготвување, обезбедување на мислење од надлежното министерство и донесување на Годишна програма за стручно усовршување и оспособување на општинската администрација.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Интегритет

Прашање - индикатор: Дали општината превзема континуирано мерки и активности за едукација на вработените за успешно спроведување на надлежностите од областа на фискалната децентрализација?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Стручното усовршување на општинската администрација се уредува со одредбите на Законот за државните службеници и Годишната програма донесена во рамките на секоја ЕЛС. Една од обврските на државниот службеник е и неговото постојано усовршување и оспособување. Доколку тој го одбие упатувањето на усовршување и оспособување тоа претставува дисциплинска неуредност.

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во досегашниот период постојат голем број на одржани едукации на кои присуствувале државните службеници од ЕЛС. Но имајќи го предвид фактот што земјава има обврска да изврши прилагодување на своето законодавство во согласност со законодавството на Европската унија од една страна и појавата на често ако не и континуирано изменување и дополнување на законските и подзаконските акти кои се однесуваат на извршувањето на надлежностите на ЕЛС постои континуирана потреба од усовршување на општинската администрација.

Препорака

Да се превземат мерки и активности со кои ќе се обезбеди континуирано едуцирање на општинската администрација.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Надзор и контрола

Прашање - индикатор: Дали општината во досегашниот период на имплементација на надлежностите од областа на фискалната децентрализација има добиено забелешки или констатации од Министерството за финансии за несоодветно постапување?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Надлежен орган за следење на фискалната децентрализација согласно одредбите на Законот за финансирање на ЕЛС е Министерството за финансии и Владата.

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Само една ЕЛС од анкетираниите известува дека во досегашниот период биле предмет на опсервација од Министерството за финансии во делот на пренесените средства преку блок дотации за извршување на пренесените надлежности. За оваа состојба не се добиени податоци од надлежното министерство. И покрај тоа што не постојат податоци за сериозни отстапувања или нарушувања на извршување на пренесените надлежности Државната комисија за спречување на корупцијата во наредниот период потребно е да го анализира и прати почитувањето на одредбите на Законот за финансирање на ЕЛС во делот на прогласување на финансиска нестабилност на општината.

И покрај тоа што во досегашниот период повеќе ЕЛС се континуирано блокирани не се превземени мерки за прогласување на финансиска нестабилност. Ваквата состојба предизвикува дел од општините да пристапуваат кон тоа своето работење односно плаќањето да го вршат со цесии компензации и асигнации, итн. што создава можност за коруптивно однесување.

Препорака

Државната комисија за спречување на корупцијата да воспостави политики со кои ќе го следи степенот на блокирани ЕЛС и доследно почитување од одредбите на Законот за финансирање на ЕЛС и навремено прогласување на финансиска нестабилност на општината.

Проблем/ризичен фактор 3:

Недостаток на гаранции за стриктно спроведување на процедурите за работа

Образложение:

Почитувањето и стриктното спроведување на процедурите за работа директно зависи од стручната помош која ќе им биде пружена на функционерите и вработените во локалната администрација. Во тој процес, клучна е улогата на внатрешната ревизија во општините, која треба да биде зајакната. При тоа, треба да се елиминира отпорот кон внатрешната ревизија и да се воспостави лиценциран внатрешен ревизор.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Капацитет-ресурси

Прашање - индикатор: Дали сметате дека постојното законско решение во делот на критериумите¹³⁷ за формирање и екипирање на внатрешната ревизија во Единиците на локалната самоуправа ги дава очекуваните резултати?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

¹³⁷ Член 29, 30 и 31 од законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

Образложение:

Критериумите за формирање и екипирање на внатрешната ревизија во ЕЛС се утврдени со одредбите на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Имено согласно член 30 од наведениот закон покрај другото утврдено е дека секој субјект од јавниот сектор чиј просечен годишен буџет/финансиски план во последните три години го надминува износот од 50 милиони денари има обврска да формира ЕВР.

Додека Субјектите од јавниот сектор чиј просечен годишен буџет/финансиски план во последните три години не го надминува износот од 50 милиони денари внатрешната ревизија се организира со ангажирање на:

- внатрешен ревизор/и од единица за внатрешна ревизија од друг субјект од јавниот сектор, врз основа на договор склучен меѓу раководителите на двата субјекти од јавниот сектор или
- ревизор/и наведени во регистарот на внатрешни ревизори.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Општата состојба во делот на формираните ЕВР и назначените внатрешни ревизори во ЕЛС не задоволува. И покрај тоа што има одредени забелешки во делот на критериумите за потребата од формирање на ЕВР исто така потребно е да се преземат мерки и активности во делот на промовирање на обврската и корисноста на Единицата за внатрешна ревизија.

Препорака

Надлежните органи да преземат активности за преиспитување на постојните одредби на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и пристапат кон промовирање на обврската и корисноста од формирање на ЕВР и назначување на внатрешните ревизори.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Капацитет-ресурси

Прашање - индикатор: Дали во рамките на општината е формирана (организирана) внатрешна ревизија и се вработени потребниот број на внатрешни ревизори согласно утврдените критериуми во ЗЈВФК¹³⁸?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Со одредбите на член 31 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола се утврдени критериумите за бројот на внатрешни ревизори кои треба да ја сочинуваат ЕВР кај одреден субјект во јавниот сектор. Односно утврдено е дека:

- со најмалку еден внатрешен ревизор и раководител на единицата за внатрешна ревизија, доколку просечниот буџет/финансиски план на субјектот од јавниот сектор во последните три години изнесувал најмалку 50 милиони денари, вклучително и фондовите и програмите финансирани од ЕУ;

- со најмалку три внатрешни ревизори и раководител на единицата за внатрешна ревизија, доколку просечниот буџет/финансиски план на субјектот од јавниот сектор во последните три години изнесувал најмалку 500 милиони денари, вклучително и фондовите и програмите финансирани од ЕУ;

- со најмалку четири внатрешни ревизори и раководител на единицата за внатрешна ревизија, доколку просечниот буџет/финансиски план на субјектот од јавниот сектор во последните три години изнесувал најмалку 2 милијарди денари, вклучително и фондовите и програмите финансирани од ЕУ и

- со најмалку еден внатрешен ревизор на секои пет единки буџетски корисници.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

За жал фактичката состојба за назначени внатрешни ревизори во ЕЛС ни оддаделку не ги задоволува утврдените критериуми. Според податоците на министерството за финансии се констатира дека 43% од формираните Единици за внатрешна ревизија немаат внатрешни ревизори, додека 44% од ЕВР имаат по еден внатрешен ревизор. Утврдената состојба не обезбедува доволно гаранции дека обезбедено соодветно независно разумно објективно уверување и совет на градоначалникот на општината со цел за подобрување на работењето на субјектот и зголемување на ефикасноста на системите за внатрешна контрола.

Препорака:

Да се преземат мерки и активности за зголемување на бројот на внатрешни ревизори во ЕЛС.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Капацитет - ресурси

Прашање - индикатор: Дали воспоставениот начин на стекнување на сертификат за овластен внатрешен ревизор е адекватен на можностите и потребите на внатрешните ревизори во општините?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Потребата од обука и сертификација за внатрешните ревизори во јавниот сектор е уредена со одредбите на член 36 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Правилникот за програмата и начинот на полагање на испитот за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор („Службен весник“ број 136/10). Имено со одредбите на наведениот закон е уредено дека за овластени внатрешни ревизори во јавниот сектор можат да бидат назначени лица кои покрај другите услови мора „да поминале обука и положиле испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор според Програмата за полагање на испит за овластен внатрешен ревизор или да поседуваат меѓународно признат ревизорски сертификат“. Во досегашниот период по ова законско решение не е спроведена постапка за стекнување на сертификат/испит за ОВР.

| | | |
|-------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

И покрај тоа што согласно одредбите на наведениот закон беше донесен подзаконскиот акт со кој се уредуваше начинот на полагање и стекнување потврда за положен испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор, во досегашниот период не беше организирано полагање на овој испит.

За разлика од претходно наведената состојба Министерството за финансии во соработка со СЕФ од Словенија и CIPFA од Велика Британија, кон крајот на јуни 2012 година започна со реализација на Проектот „Обука на внатрешни ревизори во јавниот сектор“. Со овој проект во земјата за прв пат се спроведе меѓународна сертификација на внатрешните ревизори во јавниот сектор.

Проектот опфаќа 65 внатрешни ревизори од јавниот сектор (50 ревизори од централно и 15 ревизори од локално ниво) кои ги следат обуките поделени во две групи.

За надминување на наведената состојба ¹³⁹формирана е работна група за извршување на работите за локализација (обуките да се спроведуваат од едукатори од нашата земја и целокупниот процес да се извршува од страна на Министерството за финансии) на обуките за сертификарање на сметководители и внатрешни ревизори во јавниот сектор во земјата, заведено под број 03-28823/1.

Во текот на месец октомври 2013 година до Собранието доставен е Закон за изменување и дополнување на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

Со предложените измени се врши уредување на условите и начинот на спроведување на обука и полагање на испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор.

Препораки:

Да се продолжи со превземените активности во делот на локализација на обуките за сертификација на овластените внатрешни ревизори во земјата.

Да се изврши доуредување на предложените измени и дополнувања на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола со што ќе се обезбеди континуирана сертификација и едукација на внатрешните ревизори но во исто време и обезбедување на меѓународно признат сертификат.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Капацитет-ресурси

Прашање - индикатор: Дали пропишаниот начин на полагање на испитот¹⁴⁰ за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор според ваше мислење е применлив?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Начинот на сертификација за внатрешните ревизори во јавниот сектор во земјата е уредена со одредбите на член 36 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Правилникот за програмата и начинот на полагање на испитот за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор („Службен весник“ број 136/10).

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

139 Решение од Заменик претседателот на Владата и Министер за финансии г. Зоран Ставрски, на ден 13.09.2013 година
140 Правилник за програмата и начинот на полагање на испитот за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор.

Образложение:

И покрај тоа што во досегашниот период постоеше пропишан начин на полагање на испитот за овластен внатрешен ревизор, до овој момент не е организирано полагање на испитот за овластен внатрешен ревизор и добивање потврда.

Препорака

Да се продолжи со превземените активности за локализација на сертифицирањето на овластени внатрешни ревизори, да се изврши изменување и дополнување на постојната законска регулатива и да се обезбеди меѓународно признат сертификат.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Капацитет-ресурси

Прашање - индикатор: Дали сметате дека пропишаните услови¹⁴¹ за назначување на внатрешни ревизори во делот на поседување на сертификат/положен испит за овластен внатрешен ревизор се адекватни?

| | | |
|------------------|---------|---|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Со одредбите на членовите 35 и 36 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола се уредува постапката за назначување на раководителот на единицата за внатрешна ревизија, овластените внатрешни ревизори и внатрешните ревизори како и условите кои треба истите да ги исполнуваат.

Раководителот на единицата за внатрешна ревизија треба да биде овластен внатрешен ревизор и треба да има најмалку три години работно искуство во областа на внатрешната или надворешната ревизија. Ограничувањата во законот се однесуваат на тоа дека за раководител на единицата за внатрешната ревизија не може да биде назначено лице чиј брачен другар, роднина во права линија без ограничување, во странична линија до четврто колено или врз основа на брак до четврт степен се или биле вработени на раководно работно место во субјектот од јавниот сектор во претходните две години.

За **овластен внатрешен ревизор** може да биде назначено лице кое покрај општите услови утврдени со закон ги исполнува и следните посебни услови:

- да има завршено високо образование,
- да има поминато обука и положено испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор според Програма за полагање на испит за овластен внатрешен ревизор или да поседува меѓународно признат ревизорски сертификат,
- да има најмалку две години работно искуство во внатрешната или надворешната ревизија и
- со судска одлука да не му е изречена мерка забрана за вршење на дејност или професија додека трае забраната.

141 Член 36 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

За **внатрешен ревизор** може да биде назначено лице кое покрај општите услови утврдени со закон ги исполнува и следните посебни услови:

- да има завршено високо образование;
- да има две години работно искуство во внатрешната или надворешната ревизија и
- со судска одлука да не му е изречена мерка забрана за вршење на дејност или професија додека трае забраната;

За **внатрешен ревизор на обука** може да биде вработено лице кое покрај општите услови утврдени со закон ги исполнува и следните посебни услови:

- да има завршено високо образование и
- со судска одлука да не му е изречена мерка забрана за вршење на дејност или професија додека трае забраната.

По истекот на периодот од две години, ревизорот на обука се назначува за внатрешен ревизор.

Табеларен преглед на условите кои треба да ги исполнуваат РЕВР, ОВР, ВР и ВР на обука

| | Раководител на ЕВР | Овластен внатрешен ревизор | Внатрешен ревизор | Внатрешен ревизор на обука |
|---|--------------------|----------------------------|-------------------|----------------------------|
| 1. Завршено високо образование | X | X | X | X |
| 2. Со судска одлука да не му е изречена мерка забрана за вршење на дејност или професија додека трае забраната | X | X | X | X |
| 3. Поминал обука и положил испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор според Програма за полагање на испит за овластен внатрешен ревизор или да поседува меѓународно признат ревизорски сертификат | X | X | | |
| 4. Да има најмалку три години работно искуство во внатрешната или надворешната ревизија | X | | | |
| 5. Да има најмалку две години работно искуство во внатрешната или надворешната ревизија | | X | X | |

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Имајќи во предвид дека во досегашниот период и не беше спроведен испит за стекнување на потврда за положен испит за овластен внатрешен ревизор оваа одредба од законот и не беше применлива, што само посебе има влијание на стручноста и професионалноста на внатрешните ревизори во ЕЛС.

Препорака

Единицата за хармонизација при Министерството за финансии и Ревизорскиот комитет да пристапат кон изработка на циркуларно писмо со кое ќе ги известат ЕЛС и другите субјекти од јавниот сектор за потребата од сертифицирање на внатрешните ревизори и нивно соодветно распоредување/назначување.

Проблем/ризичен фактор 4:

Недостаток на проценка на ризик од појава на корупција во општините

Образложение:

Можностите за спречување на корупцијата во општините значително се зголемуваат ако претходно е извршена проценка и идентификација на местата и процедурите каде што е извесно нејзиното појавување. Претходната проценка од овој тип овозможува концентрација на превенцијата и откривањето на корупцијата во т.н. невралгични точки, како и дополнително зајакнување на процедурите во правец на заштита од корупцијата.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Интегритет

Прашање - индикатор: Дали сметате дека постојното законско решение во делот на управувањето со ризиците вклучувајќи ја и обврската за изготвување на стратегија за управување со ризиците во Единиците на локалната самоуправа ги дава очекуваните резултати?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Со одредбите на член 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола е утврден начинот на управување со ризиците. Имено согласно наведените одредби субјектите од јавниот сектор вклучувајќи ги и ЕЛС имаат обврска да донесат стратегија за управување со ризиците, која се ажурира на секои три години, додека контролите кои се однесуваат на минимизирање на ризикот потребно е да бидат анализирани и ажурирани најмалку еднаш годишно.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Донесувањето на стратегијата за управување со ризиците е комплексна и многу корисна активност за ЕЛС. Меѓутоа и покрај тоа што обработува тема која е од исклучителна активност оваа активност не е имплементирана во најголем дел од ЕЛС. Отсуството на казнена одредба и поширока општествена активност за зголемување на нивото на осознавање на потребата од постоење на наведениот акт доведува до отсуство на наведениот стратешки документ.

Препорака

Да се преземат активности и мерки со кои ќе се изврши промовирање на потребата од донесување на стратегијата за управување со ризиците.

Да се превземат мерки и активности со кои ќе утврди глоба во Законот за јавна внатрешна финансиска контрола за непочитување на наведената обврска.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Интегритет

Прашање - индикатор: Дали во рамките на општината е изготвена стратегија за управување на ризиците согласно одредбите на ЗЈВФК¹⁴² и Прирачникот за финансиско управување и контрола¹⁴³?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

142 Закон за јавна внатрешна финансиска контрола

143 Министерство за финансии, декември 2010 година.

Образложение:

Обврската за изготвување на Стратегијата за управување со ризиците и нејзиното ажурирање е утврдена со одредбите на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола а постапката и начинот на изработка е опишан во Прирачникот за финансиско управување и контрола. Но и покрај наведеното законско решение и Прирачникот за Финансиско управување и контрола, има потреба од преземање на дополнителни мерки за начинот на изготвување на истата.

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во најголем дел од ЕЛС во земјава изостанува донесувањето на стратегијата за управувањето со ризиците. Само во мал дел од ЕЛС и тоа градот Скопје, Струмица, Центар, Карпош, Гази Баба и Илинден се донесени стратегии за управување со ризиците. Но и во овие ЕЛС како да не се посветува доволно внимание на редовното ажурирање на истите и соодветно постапување по истите.

Препорака

Единицата за хармонизација при Министерството за финансии и Комитетот за финансиско управување и контрола да изготват циркуларно писмо и да го достават до субјектите од јавниот сектор вклучувајќи ги и ЕЛС со кое ќе укажат на потребата и значењето од донесувањето на наведената стратегија и нејзиното доследно практикување.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Интегритет

Прашање - индикатор: Дали е пристапено кон изготвување на регистар на ризици во рамките на општината?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Согласно методолошките упатства во рамките на стратегијата за управување со ризици потребно е да постои и регистар на ризици.

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Како што претходно беше наведено само кај мал број на ЕЛС во земјава се изработени стратегии за управување со ризиците а со тоа и регистар на ризиците.

Препорака

Да се преземат мерки и активности со кои ќе се врши следење на степенот на изготвување на стратегиите за управувањето со ризиците, како и континуираното следење и ажурирање на ризиците.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Интегритет

Прашање - индикатор: Дали е обезбедено ажурирање на стратегијата за управување на ризици еднаш на три години односно континуирано во услови кога ризиците се менуваат?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Обврската за ажурирање на Стратегијата за управување на ризиците е уредена со член 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Наведените одредби упатуваат на обврската на секои три години да врши ажурирање на веќе донесената стратегија а контролите кои се однесуваат на минимизирање на ризикот треба да бидат анализирани и ажурирани најмалку еднаш годишно.

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Имајќи го во предвид фактот на малиот број на донесени стратегии за управувањето со ризиците и добиените одговори од анкетираниите може да се заклучи дека недоволно се посветува внимание на ажурирање на стратегиите за управување со ризиците.

Препорака

Да се превземат мерки и активности со кои ќе се врши следење на степенот на изготвување на стратегиите за управувањето со ризиците, како и континуираното следење и ажурирање на истата.

Институција: Единица на локална самоуправа: Аеродром; Гевгелија; Куманово; Струга; Свети Николе; Струмица; Велес и град Скопје

Категорија: Интегритет

Прашање - индикатор: Дали е обезбедено континуирано следење и анализирање на контролите кои се однесуваат на минимизирање на ризиците?

| | | |
|------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Со одредбите на член 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола е уредена обврската за најмалку еднаш годишно да се врши анализирање и ажурирање на контролите кои се однесуваат на минимизирање на ризиците.

| | | |
|-------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Присутна е појавата кај одредени ЕЛС да изготвуваат одредени политики и процедури за воспоставување на системот на финансиско управување и контрола или пак стандардизирање на нивното работење по пат на стекнување на ISO стандарди, но се уште состојбите во овој дел не задоволуваат. Наведената состојба е потврдена и со извршеното анкетаирање на ЕЛС. За воведување на ISO стандардите потребно е да се наведе дека Владата има донесено повеќе заклучоци со кои ги задолжува субјектите од јавниот сектор за воведување на ISO стандардите со одредена динамика, како и одредбите на Законот за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба.

Препорака

Да се укаже на ЕЛС на потребата од постоење позитивен став на менаџментот за улогата и значењето на ФУК и донесување на политики и процедури за воспоставување на соодветен систем на финансиско управување и контрола и обезбеди континуирано следење и ажурирање на контролите кои се однесуваат на минимизирање на ризиците.

ПРЕГЛЕД НА ИНДЕКСИ

Иако методологијата врши квалитативна проценка на состојбата, извршено и е нумеричко оценување со цел да се резимираат информациите и да се посочат клучните слабости и силни страни. Оттука, во текстот погоре за секое од прашањата-индикатори е дадена оценка од 1 до 5 – каде 1 е најниска, а 5 највисока.

Врз основа на дадените оценки од 1 до 5 на секое од прашањата-индикатори извршено е агрегирање на оценките на ниво на поткатегија, на ниво на категорија, и на ниво на целиот столб. Притоа, не е вршено пондерирање, туку сите агрегирани оценки се утврдени како аритметичка средина.

| Проблем | Поткатегија | Индекс | | | | |
|-----------|----------------|---------|----------|-------------------------|----------------------|--------------------|
| | | De jure | De facto | Просек – поткатегија | Просек – категија | Просек – сектор |
| Проблем 1 | транспаретност | 4 | 4 | 4 | 3,67 | 3,63 |
| | капацитет | 3 | 3 | 3 | | |
| | надзор | 5 | 3 | 4 | | |
| Проблем 2 | транспаретност | 3,5 | 3,75 | 3,62 | 4,17 | |
| | надзор | 5 | 3,66 | 4,33 | | |
| | отчетност | 5 | 5 | 5 | | |
| | интегритет | 4 | 3,5 | 3,75 | | |
| Проблем 3 | капацитет | 3,8 | 2,8 | 3,3 | 3,3 | |
| Проблем 4 | интегритет | 4,6 | 2,2 | 3,4 | 3,4 | |

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Закон за спречување на корупцијата

Кривичен законик

Закон за градење

Закон за просторно и урбанистичко планирање

Закон за јавна внатрешна финансиска контрола

Закон за сметководство за буџетите и биџетските корисници

Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа

Закон за буџетите

Закон за работните односи

Закон за државните службеници

Закон за јавните службеници

Закон за спречување на судир на интереси

www.finance.gov.mk

www.mtc.gov.mk

www.zels.org.mk

**4. ИЗВЕШТАЈ ОД КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА АНТИКОРУПЦИСКИ МЕРКИ
И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ДРЖАВНАТА ПРОГРАМА ЗА ПРЕВЕНЦИЈА И
РЕПРЕСИЈА НА КОРУПЦИЈАТА И НАМАЛУВАЊЕ НА СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ
2011-2015 ВО СЕКТОРОТ ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА**

Изработил: Горица Атанасова Ѓоревска

Јуни 2014

ВОВЕД

Мисијата на ОБСЕ во Скопје спроведува повеќегодишни активности за поддршка на имплементацијата на „Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на судирот на интереси 2011–2015“ (Државната програма). Во 2012 г. Мисијата помогна со развој на методологија за квалитативна проценка на активностите и индикаторите од Државната програма, со пилот квалитативна анализа за секторот образование и спорт, со оценување на перцепцијата на јавноста во три сектори од Државната програма како и со зајакнување на капацитетите на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) за развој на концептот на интегритет и електронската евиденција на податоците за анкетните листови и за изјавите на интереси. Мисијата на ОБСЕ во Скопје ја продолжи соработката со ДКСК и во 2013 и 2014 година преку поддршка на изработка на квалитативна анализа и спроведување на истражување на јавното мислење за пет нови сектори од Државната програма – приватен сектор, политички сектор, локална самоуправа, јавна администрација и граѓанско општество.

Овој документ ја содржи квалитативната анализа во секторот јавна администрација.

Истата е насочена кон идентификуваните проблеми во Државната програма, при што преку низа индикатори ги оценува антикорупциските мерки и спроведувањето на Државната програма, ги утврдува силните и слабите страни на досега направеното и дава препораки. Главната цел на оваа анализа е да помогне на ДКСК во следење на спроведувањето на Државната програма, во подобрувањето на индикаторите и иновирањето на предвидените активности.

МЕТОДОЛОГИЈА

Методологијата е заснована на концептот на Националниот систем на интегритет на Транспаренси интернешнл. Проблемите кои се разгледувани се преземени од Државната програма. Под секој проблем се определени индикатори за состојбата и напредокот, како и препораки за подобрување на резултатите.

Како извори на податоци се користеа:

- Квалитативна анализа – анализа на примарна литература - релевантни закони, подзаконски акти, и други официјални документи и извештаи како и анализа на секундарна литература – статии, написи, итн.
- Интервјуа со клучни извори на информации, и тоа со Министерството за финансии, Министерство за информатичко општество и администрација, Државен завод за ревизија, Државна комисија за спречување на корупција.

Врз основана собраните податоци, истражувачот изготви нацрт-оценки за секој од индикаторите, и тоа од два аспекта – де јуре, што се однесува на правната рамка, и де факто, односно состојбата во пракса. При оценувањето, за правната рамка се користеше тристепенна скала од 1 до 5, при што: 1 = не, 3 = делумно, 5 = да.

За оценувањето на состојбата во пракса се користеше петстепенна скала од 1 до 5, при што: 1 = во многу мала мера, 2 = во мала мера, 3 = до одредена мера, 4 = во голема мера, 5 = во многу голема мера.

Одделните оценки, потоа, се собрани и претставени како просек во општа оцена за секоја поткатегија и категорија. За поедноставно прикажување, на крајот на овој документ оценките се прикажани сумарно и се изразени и како процент од максималната можна оцена.

Резултатите подложба на претставување и валидација пред релевантните чинители со цел да се проверат, да се потврдат или да се дополнат податоците и резултатите. По ваквата валидација, се изврши финализирање на анализата.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Квалитативната анализа која се спроведе во рамки на овој проект имаше за цел да ги оцени главните ризични фактори/проблеми идентификувани од Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) во областа јавна администрација нотирана во Државната програма 2011-2015 година. Основните проблеми наведени од ДКСК беа разгледани од аспект на правната рамка и практичната имплементација, со цел да се направи преглед на постигнувањата како и да се истакнат главните слабости во овој сектор во земјата од аспект на надзорот и контролата, транспарентноста, интегритетот, отчетноста, ресурсите и капацитетот. Анализата е насочена и треба да послужи во севкупните напори за борба против корупцијата во полето јавна администрација во земјата и преку евидентирање на слабостите да даде и препораки за нивно надминување.

Во секторот Јавна администрација, ДКСК утврди пет проблеми поврзани со корупцијата во рамки на кои е потребен дополнителен напредок за превенција и репресија на корупцијата. Тие вклучуваат – 1) Нецелосно воспоставен децентрализиран систем на управување со јавните средства и недоволно усогласени процедури за финансиско управување и контрола; 2) Недостаток на гаранции за стриктно спроведување на процедурите за работа; 3) Недостаток на проценка на ризикот од појава на корупција во институциите на јавната администрација; 4) Отсуство на систематизираните мерки за спречување на корупцијата (концепт на интегритет) и 5) Недостаток на јавна контрола врз работата на јавната администрација.

Во неодамна подготвениот преглед на реализација на активностите за периодот декември 2011-ноември 2013 година, од предвидените вкупно 15 активности, ДКСК нотира дека во тек се 12 или 80% додека 3 или 20% се нереализирани активности.¹⁴⁴

Генерален заклучок е дека е постигнат значителен напредок во делот на донесување на регулатива – подготвени закони, голем број подзаконски акти како и стратегии и документи согласно кои се регулира и се планираат понатамошни активности во оваа област. Сепак, во дел од проблемите/ризиките недостасува и самата регулатива и/или стратегии кои треба да се донесат, а истите треба да претходат на практичната имплементација на активностите. Оттаму, делот на имплементацијата претставува поголем предизвик во рамки на сите детектирани проблеми и активности и тука постои простор и потреба за понатамошно делување.

Во однос на Проблемот 1 Нецелосно воспоставен децентрализиран систем на управување со јавните средства и недоволно усогласени процедури за финансиско управување и контрола генерален заклучок е дека воспоставувањето на целосно децентрализиран систем за управување со финансиите е на добар пат иако се евидентираат слабости кои треба да се надминуваат во иднина. Во однос на регулативата, суштината на воспоставувањето на децентрализиран систем на управување со јавните средства е воведување на раководната одговорност, која е воведена до извесна мера. Воспоставени се и функционираат Единиците за финансиски прашања (ЕФП) во голем дел од институциите. Институциите во голема мера донеле решенија за внатрешна распределба на вкупниот одобрен буџет. Од друга страна, се нотира недоволна екипираност на ЕФП како и недоволна обученост

¹⁴⁴ Сектор III – Јавна администрација, Преглед на реализација на активностите на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Државната програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акциски план 2011-2015, декември 2011-ноември 2013

на кадарот. Во пракса може да се оцени дека децентрализираниот систем за управување со финансите се уште не е целосно имплементиран. Сепак, клучната одговорност за финансиско управување во институциите, согласно рамката дадена во Законот за ЈВФК, се лоцира кај раководителот на субјектот.

Во врска со Проблемот 2 Недостаток на гаранции за стриктно спроведување на процедурите за работа може да се констатира дека е направен значителен напредок во делот на регулативата со донесување на соодветни законски одредби со кои се регулираат материите од овој домен. Едновременно, праксата покажува дека во тек се и голем број од активностите кои се однесуваат на основање и екипирање на Единиците за внатрешна ревизија (ЕВР), се спроведува меѓународна сертификација за овластени ревизори, се воведоа законски измени согласно кои се предвидува локализација на сертификацијата на внатрешните ревизори која ќе стапи на сила од 01.2015 година. Како евидентирани слабости во овој сегмент може да се наведат не доволната стручност на ревизорите, потребата од понатамошни обуки и лиценцирање како и отсуството на организирање на испит за овластени ревизори иако тоа беше и претходно пропишано. Се лоцираат одредени недостатоци во новопропишаниот систем за обучување и сертификација. Во однос на Единиците за финансиски прашања, истите се основани и се работи на нивно екипирање, потребни се законски измени согласно кои ќе се ревидира обврската за задолжително нивно основање и во најмалите општини (да се замени само со поставувањето на надлежни лица соодветно на големината на општината).

Во делот Проблем 3 Недостаток на проценка на ризикот од појава на корупцијата во институциите на јавната администрација може да се заклучи дека е направен мал напредок од аспект како и на подготовка на потребната документација – Стратегија за управување со ризици, Регистар за ризици – така и од аспект на практичната примена и имплементација на активностите. Недостасува спроведување на годишни само-проценки од страна на институциите иако истото е пропишано согласно регулативата.

Што се однесува до Проблемот 4 Отсуство на систематизирани мерки за спречување на корупцијата (планови за интегритет) активностите предвидени за негово адресирање се уште не се реализирани. Имено, подготвен е Предлог Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата согласно кој треба да се воведоа систем на интегритет во јавниот и приватниот сектор, а со тоа и да се утврди понатамошното делување во областа. Спроведувањето на обуки и подготовката на елементите на системот на интегритет, би следеле и би се утврдиле по донесување на предвидените измени на Законот за спречување на корупцијата.

Конечно, со активностите предвидени во рамки на Проблемот 5 Недостаток на јавна контрола врз работата на администрацијата предвидено е засилување на системот на спречување, откривање, известување и постапување по неправилностите како и за преземање на мерки за спречување на неправилности и измами за заштита на финансиските интереси на ЕУ во нашата земја. Активностите предвидени во рамки на овој дел се во тек, но со оглед дека подготовката и усвојувањето иницијалните документи или регулатива (Национална Стратегија за преземање на мерки за спречување на неправилности и измами за заштита на финансиските интереси на ЕУ, измени на Законот за спречување на корупција со воведување одредби на лица кои пријавуваат корупција - whistleblowers) се уште не е завршена, тоа доведува и до доцнење на практичната имплементација – спроведување на обуки, јакнење на системот на пријавување на неправилности и обезбедување заштита на оние кои пријавуваат, итн.

ПРЕПОРАКИ

- Воведување на целосно децентрализиран систем на управување со јавните средства преку делигирање поголема одговорност на раководните структури
- Изменување на постојната регулатива со цел поголемо делегирање на надлежности за финансиско управување
- Понатамошно екипирање и обучување на кадарот кој работи на финансиските прашања во ЕФП
- Целосно заокружување на процесот на формирање и екипирање на ЕВР на национално и особено локално ниво, кај сите буџетски корисници
- Земање во предвид евидентираните слабости во законските измени од страна на работната група основана од МФ, со кои се воведени одредби за локализирана сертификација на овластените ревизори пред стапување на сила на овие одредби
- Подготовка на модел Стратегија за ризици со конкретни насоки за нејзино подготвување од страна на сите засегнати страни заедно со Регистар за ризици
- Воведување на редовна годишна обврска за спроведување на само-проценки во системот за финансиското управување и контрола
- Донесување и спроведување на измените на Законот за спречување на корупцијата со кои се воведува систем на интегритет
- Развивање на методологија за систем на интегритет со цел истата да служи како насока за сите институции
- Воведување на обуки за интегритет како дел од генеричките обуки за борба против корупцијата кои се спроведуваат од страна на МИОА во соработка со ДКСК, на ниво на јавна администрација
- Воведување на обуки за финансиско управување и контрола во системот на генерички обуки на ниво на јавна администрација
- При ревидирање на Државната програма, во иднина да се зголеми опсегот на активности во сферата на јавната администрација
- дасеадаптирановата Државна програма на ревидираниот систем на административни службеници и вработени во приватниот сектор Да се донесат конкретни насоки за имплементација на системот на интегритет на ниво на јавна администрација, согласно законските измени
- Да се обезбеди вистинска заштита на пријавувачите на корупција (whistleblowers) преку имплементација на новите законски одредби

НАОДИ ОД СПРОВЕДЕНАТА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА

Проблем/ризичен фактор 1:

Нецелосно воспоставен децентрализиран систем на управување со јавните средства и недоволно усогласени процедури за финансиско управување и контрола

Образложение:

Централизираниот систем на управување со јавните средства во кој раководителот на субјектот е овластено лице за преземање на обврски и лице овластено за плаќање овозможува злоупотреба на средствата и остава простор за корупција. Истовремено тој оневозможува делегирана менаџерска одговорност на сите раководители во трошењето на јавните средства. Процедурите за преземање на финансиски обврски и процедурите за плаќање се недефинирани што исто така овозможува разни форми на злоупотреба на средствата.

Активност 1: Воспоставување на целосно децентрализиран систем на управување со финансиите

Институција: Министерство за финансии

Категорија: Надзор и контрола

Прашање-индикатор: Дали постојната законска рамка предвидува воспоставување на целосно децентрализиран систем на управување со финансиите и во колкава мера тој е воведен?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Една од клучните области на системот за ЈВФК е раководната одговорност. Таа е дефинирана во Законот за ЈВФК, кој во членот 8 детално ја образложува одговорноста и давањето на овластување. Со цел зајакнување на раководната одговорност е донесен и влезе во сила во септември 2011 година Правилникот за начинот на спроведување на општите финансиски процеси, кој го регулира децентрализираниот систем на управување со јавните средства. Според овој правилник, како што е наведено во Стратегијата за PIFC, раководителот на субјектот врши внатрешна распределба на вкупно одобрениот буџет за тековната година. “Раководителите на кои им е распределен буџет се одговорни за неговото извршување пред раководителот на субјектот. Тие се одговорни лица за преземање финансиски обврски и за регуларно, ефикасно, ефективно и економично трошење на нивните буџети.”¹⁴⁵

| | | |
|-------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

На добар пат е воспоставувањето на целосно децентрализиран систем за управување со финансиите. На централно ниво, 59% од директните буџетски корисници донесоа решенија за генерални овластувања додека на локално ниво тој процент изнесува 40%, што може да се смета и како показател за нивото на воспоставување на децентрализираниот систем.¹⁴⁶

Од друга страна, Извештајот на ЕК за Напредокот на нашата земја за 2013 година забележува дека “свкупно, има недостаток на делегирањето на одговорностите, што го спречува придвижувањето кон вистинска менаџерска одговорност.”¹⁴⁷ Во исто време, Извештајот на СИГМА за 2013 година во делот на ЈВФК наведува дека финансиското управување и контрола се спроведува преку контролирање на тоа дека трошењето е во согласност со законските одредби и во рамки на алоцираниот буџет, но менаџерите се уште не се во позиција да имаат контрола над резултатите или ефикасноста и ефективноста.¹⁴⁸

Во Стратегијата за PIFC се евидентира потребата од унапредување и зајакнување на системот на децентрализирано управување со буџетот во институцијата преку давање генерални овластувања за преземање на финансиски обврски на раководителите за користење на јавните средства за исполнување на определените цели.¹⁴⁹

Притоа, во функција на понатамошно јакнење на раководната одговорност и подигнување на свесноста за концептот на ЈВФК, Министерството за финансии, Секторот за ЈВФК, ќе ја информира Владата, преку изготвување на Информација за напредокот во зајакнувањето на раководната одговорност преку воспоставување децентрализиран систем на управување со јавните средства кај буџетските корисници од централната власт, фондовите и единиците на локалната самоуправа.¹⁵⁰

Институција: Министерство за финансии

Категорија: Надзор и контрола

Прашање-индикатор: Дали се пропишани и изготвени решенија за внатрешна распределба на вкупниот одобрен буџет?

| | | |
|------------------|---------|---|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Законот за ЈВФК, согласно членот 8 Одговорност и давање овластување, како еден од своите клучни елементи ја пропишува раководната одговорност и делегирањето на надлежности.

146 Интервју со претставник на Министерство за Финансии, спроведено Мај 2014 г.

147 Извештајот на ЕК за Напредокот на нашата земја за 2013 година, Поглавје 32: Финансиска контрола

148 SIGMA Assessment on the Republic of Macedonia, 2013, Public Internal Financial Control, стр. 28

149 Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог. стр. 12

150 Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог. стр. 18-19

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Овој податок се менува секоја година, но во 2014 година почнувајќи од 01.01.2014 година до сега, 65 буџетски корисници или 85,5% донесоа решенија за внатрешна распределба на вкупниот одобрен буџет, а 59% донесоа решенија за генерални овластувања. На локално ниво 75% од директните буџетски корисници донесоа решенија за внатрешна распределба на вкупниот одобрен буџет, додека 40% донесоа решенија за генерални овластувања.

Во Стратегијата за PIFC е нотирано слабост дека во постојниот систем има недоволен степен на разбирање за концептот на децентрализираниот систем на управување со јавните средства од страна на раководителите на субјектите и истата предвидува активности за подобрување на системот и надминување на оваа слабост во иднина.

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Во пракса во колкава мера се спроведуваат внатрешните ревизии врз финансиското работење?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Функцијата на внатрешна ревизија е воспоставена скоро во сите министерства, фондови и поголеми буџетски корисници од прва линија, како и во единиците на локалната самоуправа. Внатрешната ревизија се спроведува преку единици за внатрешна ревизија (одделенија/сектори) кои за својата работа се директно одговорни пред раководителот на субјектот.

Субјектите кои согласно Законот за ЈВФК во последните 3 години имаат просечен буџет поголем од 50 милиони денари имаат обврска да воспостават единица за внатрешна ревизија. Помалите субјекти, односно субјектите кај кои просечниот буџет во последните три години е помал од 50 милиони денари, имаат можност да ја воспостават функцијата на внатрешна ревизија со ангажирање внатрешен ревизор/и од единица за внатрешна ревизија од друг субјект од јавниот сектор, врз основа на договор склучен меѓу раководителите на двата субјекти од јавниот сектор.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во пракса, внатрешните ревизии врз финансиското работење се спроведуваат во согласност со стратешките и годишни планови за внатрешна ревизија и во согласност со усвоените ревизорски планови на секоја институција поединечно¹⁵¹, како што е утврдено и согласно законските прописи.

Централната хармонизациона единица во Министерството за финансии ги заврши неопходните активности за објавување на ажурираните меѓународни стандарди за професионално извршување на внатрешната ревизија по што ќе бидат организирани и соодветни обуки и работни средби за нивно имплементирање од ЕВР, се вели во Придонесот кон Извештајот на ЕК за нашата земја за 2013 година.

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа

Категорија: Ресурси и капацитет

Прашање-индикатор: Дали се врши обука на надлежниот кадар за спроведување на децентрализираниот систем за управување со финансиите?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Согласно со Законот за ЈВФК, утврдено во членот 48 - Централната единица за хармонизација – ЦЕХ е надлежна за “координирање на обуки за раководителите и вработените вклучени во финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија”¹⁵² Стратегијата за ЈВФК наведува дека за периодот кој е опфатен во Стратегијата, 2013-2016 година, ЦЕХ главно ќе биде фокусирана и на организирање на обуки за субјектите со цел подобра имплементација на системот на ЈВФК во пракса.¹⁵³ Во Стратегијата се наведува дека ЦЕХ треба да учествува во изготвувањето на Стратегија за обука на државните службеници на највисоко раководно ниво со рок 31.12.2013¹⁵⁴, но нема податоци дали оваа активност е спроведена.

151 Закон за Јавна внатрешна финансиска контрола, (Службен весник бр. 90/09, 12/11, 188/13), член 24

152 Закон за Јавна внатрешна финансиска контрола, (Службен весник бр. 90/09, 12/11, 188/13), член 48

153 Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог. стр. 23

154 Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог. стр. 51

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во Стратегијата за PIFC е нотирано дека постојат недоволни практични вештини на вработените во ЕФП за подготовка на пишани процедури за општите финансиски процеси (подготовка на решение за внатрешна распределба на вкупниот одобрен буџет, преземање финансиски обврски и плаќање)

Активност 1.2: Изготвување на процедури за преземање на финансиски обврски и процедури за плаќање

Институција: Министерство за финансии

Категорија: Надзор и контрола

Прашање-индикатор: Во колкава мера делегираните ингеренции за преземање на финансиски обврски и плаќања водат кон зајакнат систем на ЈВФК?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Во моментот, согласно регулативата постојат два аспекти на децентрализираниот систем на управување со финансиите – едниот се начините за делегирање на буџетите и начините за делегирање на надлежноста за носење на одлуки од страна на менаџерите.

Начинот за делегирање на буџетите е дефиниран согласно Правилникот за начин на спроведување на општите финансиски процеси кој е донесен и се применува од 2011 година. Во согласност со овој Правилник, “процесот за внатрешна распределба на вкупниот одобрен буџет опфаќа: нераспределен дел од буџетот, буџет наменет за заедничките расходи на субјектот (плати, електрична енергија, греење, вода, тековно и инвестиционо одржување, заеднички стоки и услуги и др.) и буџет наменет за реализирање на политиките и проектите.”¹⁵⁵ Во врска со делегирањето на донесување на одлуките, согласно со Закон за ЈВФК во член 8 се наведува овластувањето и начинот на негово делегирање. Сепак, Законот го ограничува раководителот на единицата дека тој/таа не може да донесува одлуки „со значајно политичко или финансиско влијание без претходно одобрување од раководителот на субјектот.”¹⁵⁶

Во решението за внатрешна распределба – се утврдува буџетот на секој сектор/единица.

155 Правилникот за начин на спроведување на општите финансиски процеси, член 3

156 Закон за Јавна внатрешна финансиска контрола, член 8, став 4

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во пракса може да се оцени дека децентрализираниот систем за управување со финансии-те се уште не е целосно имплементиран. Доколку се воспоставуваат процедурата како што се пропишана во согласност со закон тогаш системот и во реалност ќе се зајакне.¹⁵⁷ Од друга страна, сепак мора да се нотира дека согласно рамката дадена во Законот за ЈВФК, на децентрализираниот систем на управување, одговорноста сепак се лоцира кај раководителот на субјектот и покрај давањето на овластувања на раководителите на единици, што делува демотивирачки кај раководителот на субјектот да пристапува кон делегирање на надлежности на останатите раководители.

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа

Категорија: Надзор и контрола

Прашање-индикатор: Дали процедурите за финансиско уредување и контрола се добро дефинирани и целосно усогласени?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Прирачникот за финансиско управување и контрола пропишува дека субјектот треба да располага со пропишани процедури за секоја активност и/или значаен настан и истите да бидат достапни до сите вработени.¹⁵⁸

Процедурата ги опишува чекорите за тоа што се прави, како се прави, кој прави и како прави, но во пракса има различни ситуации на спроведување на истата. Многу малку институции имаат пропишани процедури согласно пропишаните препораки на Министерството за финансии. Најбитно е да се точно опишани чекорите за да може да се спроведат процедурите.

¹⁵⁷ Интервју со претставник на Државен Завод за Ревизија, спроведено во април 2014 г.

¹⁵⁸ Прирачник за Финансиско управување и контрола, Министерство за финансии, Скопје, декември 2010 г, стр. 23

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Исто така, буџетските корисници од централната власт, фондовите и општините, ќе донесат пишани процедури за општите финансиски процеси (подготовка на решение за внатрешна распределба на вкупниот одобрен буџет, преземање финансиски обврски и плаќање). Централната хармонизациона единица, како надлежна за координација на развојот на системот за ЈВФК, ќе ги промовира институциите кои се добар пример за спроведување на овој систем преку организирање на работни средби и работилници по принципот „најдобри практики“ за што ќе изготви акционен план во рамките на кој ќе бидат опфатени институции од централно и локално ниво и примери на „лидери“ во оваа област кои на работилниците ќе ги презентираат своите практички и придобивки од спроведувањето на овој систем, со цел подигнување на свеста на раководството за потребата од овој систем. Во секој случај, и покрај сите реформи и напори сепак процедурите никогаш не би можеле да бидат целосно усогласени поради спецификите на различните буџетски корисници.¹⁵⁹

Проблем/ризичен фактор 2:

Недостаток на гаранции за стриктно спроведување на процедурите за работа

Образложение:

Почитувањето и стриктното спроведување на процедурите за работа директно зависи од стручната помош која ќе им биде пружена на функционерите и вработените во јавната администрација. Во тој процес, клучна е улогата на внатрешната ревизија во институциите на јавната администрација, која треба да биде зајакната. При тоа, треба да се елиминира отпорот кон внатрешната ревизија и да се воспостави лиценциран внатрешен ревизор.

Активност 1. Основање и екипирање на единици за внатрешна ревизија (ЕВР) во сите буџетски корисници од законодавната, извршната и судската власт и фондовите

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Надзор и контрола

Прашање-индикатор: Дали постојната регулатива која се однесува на критериумите за воспоставување и екипирање на ЕВР во сите буџетски корисници ги дава посакуваните резултати?

¹⁵⁹ Интервју со претставник на Министерство за финансии, спроведено во мај 2014 г.

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Со одредбите на член 30 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола е уредено кои субјектите од јавниот сектор имаат облигаторна/задолжителна обврска за основање на единица за внатрешна ревизија. Со одредбите на наведениот член се утврдени и основните критериуми за потребата од основање на единицата за внатрешна ревизија кај субјектите од јавниот сектор, вклучувајќи ја можноста Владата на предлог на министерот за финансии да може да утврди обврска за основање на единица за внатрешна ревизија и кај други субјекти од јавниот сектор.

Имено сите субјекти од јавниот сектор чиј просечен годишен буџет/финансиски план во последните три години го надминува износот од 50 милиони денари имаат облигаторна обврска за основање на единица за внатрешна ревизија. Додека субјектите од јавниот сектор чиј просечен годишен буџет/финансиски план во последните три години не го надминува износот од 50 милиони денари, внатрешната ревизија може да се организира со: Склучување на договор со друг субјект од јавниот сектор; Склучување на договор за ангажирање на ревизори од регистарот на ревизори од јавниот сектор кој регистар го води Централната единица за хармонизација при Министерството за финансии.

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Раководството во некои институции понекогаш ревизијата ја сваќа како давање на сигурност“ и не доволно ги прифаќа придобивките кои внатрешните ревизори можат да ги обезбедат преку давање на препораки за отстранување на неправилности во работењето. Поради ова, дел од ревизорската функција не е целосно искористена. Исто така, постојат институции, особено на локално ниво, со послаба екипираност на систематизираните места во единиците за внатрешна ревизија, со што не се обезбедува тимска работа и соодветен квалитет при вршењето на ревизиите.¹⁶⁰

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: надзор и контрола

Прашање-индикатор: Колкав е бројот на воспоставени ЕВР на нивно на јавна администрација и дали истиот соодветствува со критериумите утврдени со ЗЈВФК?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Субјектите кои согласно Законот за ЈВФК во последните 3 години имаат просечен буџет поголем од 50 милиони денари имаат обврска да воспостават единица за внатрешна ревизија. Помалите субјекти, односно субјектите кај кои просечниот буџет во последните три години е помал од 50 милиони денари, имаат можност да ја воспостават функцијата на внатрешна ревизија со ангажирање внатрешен ревизор/и од единица за внатрешна ревизија од друг субјект од јавниот сектор, врз основа на договор склучен меѓу раководителите на двата субјекти од јавниот сектор.

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Состојба на внатрешната ревизија на централно ниво

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | јануари 2013 | мај 2013 | август 2013 | септември 2013 | декември 2013 | јануари 2014 | февруари 2014 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|--------------|----------|-------------|----------------|---------------|--------------|---------------|
| Воспоставени единици за внатрешна ревизија | 24 | 35 | 46 | 58 | 64 | 71 | 73 | 74 | 74 | 75 | 75 | 76 | 76 | 76 |
| Внатрешни ревизори | 52 | 68 | 81 | 90 | 111 | 120 | 133 | 135 | 136 | 135 | 137 | 137 | 136 | 135 |
| Раководители на единиците за внатрешна ревизија | / | / | 27 | 34 | 34 | 35 | 44 | 45 | 46 | 47 | 47 | 47 | 47 | 47 |
| Извештаи на внатрешната ревизија | 142 | 204 | 222 | 252 | 245 | 241 | 242 | | | | | | | |
| Препораки | 1472 | 1502 | 1262 | 1672 | 1688 | 1534 | 2011 | | | | | | | |
| Процент на имплементирани препораки | 39 | 44 | 47 | 54 | 56 | 53 | 56 | | | | | | | |

Состојба на внатрешната ревизија на локално ниво

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | јануари 2013 | мај 2013 | август 2013 | септември 2013 | декември 2013 | јануари 2014 | февруари 2014 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|--------------|----------|-------------|----------------|---------------|--------------|---------------|
| Воспоставени единици за внатрешна ревизија | 0 | 17 | 32 | 40 | 49 | 59 | 64 | 64 | 63 | 64 | 64 | 65 | 65 | 66 |
| Внатрешни Ревизори | 15 | 27 | 33 | 35 | 44 | 52 | 60 | 59 | 61 | 62 | 62 | 64 | 64 | 64 |
| Раководители на единиците за внатрешна ревизија | / | / | 15 | 18 | 19 | 18 | 22 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 22 |
| Извештаи на внатрешната ревизија | 88 | 107 | 134 | 132 | 172 | 176 | 147 | | | | | | | |
| Препораки | 455 | 626 | 707 | 815 | 1033 | 1355 | 905 | | | | | | | |
| Процент на имплементирани препораки | 60 | 68 | 69 | 58 | 72 | 49 | 61 | | | | | | | |

Согласно воспоставените критериуми за основање на единици за внатрешна ревизија (ЕВР) во Законот, заклучно со месец април 2013 година, на централно ниво 96% од директните буџетски корисници имаат основано сопствени ЕВР, а во 61% од основаните ЕВР има назначено раководител. На локално ниво, 79% од општините имаат основано сопствени ЕВР, а само една третина од нив имаат назначено раководител. Исто така, во пракса 5 единици на локална самоуправа и 7 субјекти на централно ниво, функцијата на внатрешна ревизија ја извршуваат врз основа на договор склучен со друга ЕЛС, односно институција. Можност за основање заедничка администрација дава и Законот за локална самоуправа.¹⁶¹ Притоа, може да се заклучи дека направен е значителен напредок во однос на воспоставување на ЕВР на централно и локално ниво во согласност со критериумите утврдени со Законот за ЈВФК.

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Ресурси и капацитет

Прашање-индикатор: Дали ЕВР се соодветни организирани и екипирани согласно законски предвидените обврски во ЗЈВФК?

| | | |
|------------------|---------|---|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Согласно членот 29, став 2 од Законот за ЈВФК - Единицата за внатрешна ревизија се основа како одделение со најмалку два внатрешни ревизори, вклучувајќи го и раководителот на одделението за внатрешна ревизија, односно како сектор со најмалку пет внатрешни ревизори, вклучувајќи го и раководителот на секторот за внатрешна ревизија.

Во членот 31 пак од Законот за ЈВФК Раководителот на субјектот од јавниот сектор основа единица за внатрешна ревизија согласно со следниве критериуми:

- со најмалку еден внатрешен ревизор и раководител на единицата за внатрешна ревизија, доколку просечниот буџет/финансиски план на субјектот од јавниот сектор во последните три години изнесувал најмалку 50 милиони денари, вклучително и фондовите и програмите финансирани од ЕУ,
- со најмалку три внатрешни ревизори и раководител на единицата за внатрешна ревизија, доколку просечниот буџет/финансиски план на субјектот од јавниот сектор во последните три години изнесувал најмалку 500 милиони денари, вклучително и фондовите и програмите финансирани од ЕУ,
- со најмалку четири внатрешни ревизори и раководител на единицата за внатрешна ревизија, доколку просечниот буџет/финансиски план на субјектот од јавниот сектор во последните три години изнесувал најмалку 2 милијарди денари, вклучително и фондовите и програмите финансирани од ЕУ и
- со најмалку еден внатрешен ревизор на секои пет единки буџетски корисници.

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

На централно ниво 96% од директните буџетски корисници имаат основано сопствени единици за внатрешна ревизија (ЕВР). Во овие ЕВР во просек се вработени по 2 лица (раководител и/или ревизор). 61% од основаните ЕВР имаат раководител. На локално ниво 79% од општините имаат основано сопствени единици за внатрешна ревизија (ЕВР). Во овие ЕВР во просек е вработено по 1 лице (раководител и/или ревизор). 30% од основаните ЕВР имаат раководител.¹⁶²

Активност 2. Измена на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола во насока на воведување лиценца за внатрешните ревизори

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: надзор и контрола

Прашање-индикатор: Дали со постојното законско решение во ЈВФК се воведува процедура за лиценцирање за внатрешните ревизори која е применлива?

| | | |
|------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Потребата од обука и сертификација за внатрешните ревизори во јавниот сектор е уредена со одредбите на член 36 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Правилникот за програмата и начинот на полагање на испитот за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор (Службен весник број 136/10). Имено со одредбите на наведениот закон е уредено дека за овластени внатрешни ревизори во јавниот сектор можат да бидат назначени лица кои покрај другите услови мора „да поминале обука и положиле испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор според Програмата за полагање на испит за овластен внатрешен ревизор или да поседуваат меѓународно признат ревизорски сертификат“.¹⁶³

Во 2013 година се донесе Закон за изменување и дополнување на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Со донесените измени се врши уредување на условите и начинот на спроведување на обука и полагање на испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор, член 35 и 36 од ЗЈВФК. Изменетите членови детално ги опишуваат условите и начинот на спроведување на обуката и испитот за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор.

| | | |
|-------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во пракса, и покрај тоа што согласно постојните одредби на ЗЈВФК беше донесен подзаконскиот акт со кој се уредуваше начинот на полагање и стекнување потврда за положен испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор, во досегашниот период и пред донесувањето на последните измени на законот во 2013 година, не беше организирано полагање на овој испит.

Ново пропишаната процедура со која се локализира сертификацијата ќе се применува една година од денот на влегувањето во сила на измените на законот за ЈВФК (08.01.2015 год.)

Иако, ново воведената процедура е детално пропишана, Извештајот изготвен од страна на Групата за локализација на обуките за сертификација на сметководители и внатрешни ре-

¹⁶³ Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Правилникот за програмата и начинот на полагање на испитот за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор (Службен весник број 136/10)

визори во јавниот сектор, воспоставена со одлука на Министерот за финансии, во СВОТ работилницата одржана на 1 март 2014 година лоцира одредени слабости и закани за ново дефинираниот систем на обучување и сертификација.¹⁶⁴

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Надзор и контрола

Прашање-индикатор: Дали модалитети за меѓународно лиценцирање на внатрешните ревизори се адекватни на потребите на внатрешните ревизори во јавниот сектор?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Внатрешната ревизија кај субјектите од јавниот сектор ја вршат внатрешни ревизори, согласно со прифатените професионални стандарди кои се засновани на меѓународните стандарди за професионално извршување за внатрешна ревизија¹⁶⁵.

Стандардот 1210 од Меѓународните стандарди за професионално извршување на внатрешната ревизија ја уредува потребата внатрешните ревизори од јавниот сектор да имаат знаење, вештини и други квалификации потребни за извршување на нивните обврски.

Согласно Член 36-а, став 6 на ЗЈВФК, т.е. со измените на ЗЈВФК од 2013 година, Кандидатите кои успешно поминале обуката и ги положиле дел од соодветните модули во рамките на испитот за меѓународно признат CIPFA ревизорски сетификат за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор им се признаваат за положени, а во рамките на овој испит ги полагаат неположените модули и по нивното положување им се издава уверение од членот 36-н на законот.

Членовите¹⁶⁶ кои детално ја опишуваат постапката за обуката и полагањето на испитот за овластен внатрешен ревизор ќе започнат да се применуваат една година од денот на влегувањето во сила на овој закон (08.01.2015 год.)

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

¹⁶⁴ Извештај на СВОТ работилница за локализација на обуките за сертификација на сметководители и внатрешни ревизори во јавниот сектор одржана на 5 март 2014

¹⁶⁵ Меѓународни стандарди за професионално извршување на внатрешната ревизија, Службен весник бр. 136/10

¹⁶⁶ Членовите 36-а, 36-б, 36-в, 36-г, 36-д, 36-ѓ, 36-е, 36-ж, 36-з, 36-с, 36-и, 36-ј, 36-к, 36-л, 36-љ, 36-м, 36-н, 36-њ, 36-о и 36-п

Образложение:

Во отсуство на локализиран систем на сертификација, во 2012 година Министерството за финансии во соработка со CEF од Словенија и CIPFA од Велика Британија, започна со реализација на Проектот „Обука на внатрешни ревизори во јавниот сектор“.¹⁶⁷ Со овој проект за прв пат се спроведе меѓународна сертификација на внатрешните ревизори во јавниот сектор.

Проектот опфаќа 65 внатрешни ревизори од јавниот сектор (50 ревизори од централно и 15 ревизори од локално ниво) кои ги следат обуките поделени во две групи и кои ја завршија постапката за сертификација.

Стратегијата за PIFC предвидува активности со кои и во наредниот период (2014/2015 година) треба да продолжи спроведување на активности за спроведување нов циклус обука за стекнување на меѓународен сертификат како и да се продолжи со CIPFA обуките во јавниот сектор.¹⁶⁸

Институција: Министерство за финансии

Категорија: Ресурси и капацитет

Прашање-индикатор: Дали системот на ЈВФК предвидува локализација на обуки за сертификарање на внатрешните ревизори во јавниот сектор?

| | | |
|------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Во 2013 година се донесе Закон за изменување и дополнување на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Со донесените измени се врши уредување на условите и начинот на локално спроведување на обука и полагање на испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор од страна на Министерството за финансии, член 35 и 36 од ЗЈВФК. Изменетите членови детално ги опишуваат условите и начинот на спроведување на обуката и испитот за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор.

| | | |
|-------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во пракса претходно не беше воведен систем на локализирани обуки за лиценцираните внатрешни ревизори, туку истите беа спроведува преку проекти како што тоа беше Твининг проектот “Обука на внатрешни ревизори во јавниот сектор” спроведен во 2012 година меѓу Министерството за финансии во соработка со CEF од Словенија и CIPFA од Велика Британија.

¹⁶⁷ Министерство за финансии, Јавна внатрешна финансиска контрола < <http://finance.gov.mk/node/92>>

¹⁶⁸ Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог. стр. 44

Заменикот претседател на Владата и министер за финансии г. Зоран Ставрески, на 13.09.2013 година донесе Решение за формирање на работна група за извршување на работите за локализација на обуките за сертифицирање на сметководители и внатрешни ревизори во јавниот сектор.¹⁶⁹ Членовите на работната група имаат обврска/задача да: извршат СВОТ анализа за локализација на обуките за сертифицирање на сметководители и внатрешни ревизори во јавниот сектор; да подготват стратешки план за истото и извршат преглед на постојната национална регулатива и да дадат предлози за евентуална нејзина измена со цел локализацијата на обуките.

Во врска со начинот на локализирање на програмите за обука и сертификација – области за одлучување се донесоа повеќе заклучоци меѓу кои и тоа дека Министерството за финансии во наредниот период треба да донесе одлука за¹⁷⁰:

- институцијата-носител на обуките;
- признавање на испити во рамки на двете програми за обука на внатрешните ревизори и сметководителите во јавниот сектор и полагање на диференцијални испити;
- ограничување на обврската за задолжително поседување сертификат од аспект на бројот на години до пензионирање на внатрешниот ревизор, односно сметководител;
- називите на внатрешните ревизори, односно сметководителите соодветни на стекнатите сертификати;
- избор помеѓу трите модели за спроведување на програмата за обука и сертификација:
- национален модел, кој подразбира самостојно организирање и спроведување на целокупниот процес на обука и сертификација;
- членство во CIPFA, кое подразбира плаќање на годишна членарина, годишно ажурирање на материјалите за учење, обезбедување на предавачи или
- соработка со CEF (кој е поврзан со CIPFA) – комбиниран модел.

Институција: Министерство за финансии

Категорија: Ресурси и капацитет

Прашање-индикатор: Дали сметате дека пропишаниот начин и услови за сертификација на внатрешните ревизори е адекватен?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

¹⁶⁹ Решение за формирање на работна група за извршување на работите за локализација на обуките за сертифицирање на сметководители и внатрешни ревизори во јавниот сектор донесено на 13.09.2013 година

¹⁷⁰ Решение за формирање на работна група за извршување на работите за локализација на обуките за сертифицирање на сметководители и внатрешни ревизори во јавниот сектор во земјава донесено на 13.09.2013 година

Образложение:

- Во согласност со одредбите на Законот за ЈВФК од 2009 година, беше донесен Правилник за програмата и начинот на полагање на испитот за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор. Понатаму, Членовите 35 и 36 од измените на ЗЈВФК донесени во 2013 година детално го пропишиваат постапките за назначување на раководителите на единиците за внатрешна ревизија, овластените внатрешните ревизори, внатрешните ревизори и внатрешните ревизори на обука.

За раководител на единицата за внатрешна ревизија може да се назначи: овластен внатрешен ревизор кој ги исполнува условите од членот 36 став (2) алинеи 1, 2 и 4 од овој закон и^{171*} има најмалку три години работно искуство во областа на внатрешната или надворешната ревизија.

Членот 36, став 2 наведува дека За овластени внатрешни ревизори можат да бидат назначени лица кои покрај општите услови утврдени со закон ги исполнуваат и следниве посебни услови: - да имаат завршено високо образование, да поминале обука и положили испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор според Програма за полагање на испит за овластен внатрешен ревизор или да поседуваат меѓународно признат ревизорски сертификат; да имаат најмалку две години работно искуство во внатрешната или надворешната ревизија и со судска одлука да не му е изречена мерка забрана за вршење на дејност или професија додека трае забраната;

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во пракса, иако претходно и со донесување на измените на ЗЈВФК во 2013 година (чија што примена ќе започне во 2015 година) беше донесен подзаконскиот акт со кој се уредуваше начинот на полагање и стекнување потврда за положен испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор, во досегашниот период не беше организирано полагање на овој испит, со што самата одредба од законот е неприменлива. Притоа, може да се заклучи и дека неприменливоста на овие одредби во пракса имаат влијание на професионалноста и стручноста на внатрешните ревизори во јавниот сектор.

Институција: Министерство за финансии

Категорија:

Прашање-индикатор: Колкав е бројот и каков тип на обуки за внатрешни ревизори се спроведени?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Член 36-б став 1 Владата на предлог на Министерството за финансии за секоја фискална година донесува програма за спроведување обука и испит за овластени внатрешни ревизори во јавниот сектор во која се дефинираат основните елементи на програмата меѓу кои особено бројот на кандидати, финансирањето од Буџетот и финансирањето од кандидатите учесници.

Начинот на спроведување на обуката се одвива преку ангажирање на овластени внатрешни ревизори во јавниот сектор – едукатори и Комисија за верификација а испитот се спроведува од страна на Министерството за финансии на транспарентен начин (во живо се снима и се емитува на веб страната на Министерството за финансии, член 36-з, став 3.)

Член 36-г наведува дека обуката и испитот се спроведуваат според програма за содржината на модулите и роковите во кои се спроведуваат обуките и испитите а членот 36-д ги пропишува модулите и начинот на нивното полагање. Во членот 36-а, став 6 се наведува дека кандидатите кои положиле модули за меѓународно признатиот сертификат CIPFA ревизорски сертификат, истите им се признаваат за положени.

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во изминатиот период од воведување на системот за јавна внатрешна финансиска контрола, спроведени се голем број на обуки за зајакнување на функцијата на внатрешниот ревизор. Тука е особено значајна обуката спроведена во соработка со ЦЕФ Словенија, проект во рамки на кој се сертифицирани 65 внатрешни ревизори.

Стратегија за PIFC наведува дека во периодот 2008-2011 година, 25 државни службеници се стекнаа со меѓународен сертификат, додека 23 од нив го завршија и вториот дел од обуката и се стекнаа со меѓународна диплома издадени од CIPFA. Првата година, во рамките на двогодишната меѓународна програма за сертификација на сметководители во јавниот сектор за периодот март 2012 до март 2013 година, ја завршија 24 државни службеници и се стекнаа со меѓународен сертификат издаден од CIPFA. Од вкупно 49 државни службеници кои се стекнаа со сертификат, само мал број се на работното место одговорен сметководител.

Во Стратегијата е детектирана потребата од организирање (континуирани) обуки за ревизорите, специјализирани по видови на ревизија, организирање испити за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор, спроведување вертикални и хоризонтални ревизии како и со спроведување анализи на искуства на други земји за прифаќање модел за вршење внатрешна и надворешна проценка на квалитетот на функцијата на внатрешна ревизија. Притоа, Стратегијата за PIFC предвидува Активност - Интегрирање на обуките од областа на јавните финансии во постојната Даночна академија, која ќе ги спроведува обуките од областа на јавните финансии, вклучувајќи го финансиското управување и контрола, внатрешната ревизија, сметководството и даночната политика, во надлежност на Министер-

ството за финансии, со рок 2014 година.¹⁷² Исто така, и Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2011-2015 година, предвидува спроведување на обука и сертификација на 80 нови внатрешни ревизори, во својот Акциски план со рок 2013 година. Тој рок е поместен и се однесува на 2014 година.¹⁷³

Активност 3. Основање и екипирање на единици за финансиски прашања (ЕФП) во сите буџетски корисници од законодавната, извршната и судската власт и фондовите

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Надзор и контрола

Прашање-индикатор: Дали сметате дека постојното законско решение за основање на ЕФП во сите буџетски корисници од јавната администрација ги дава очекуваните резултати??

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Согласно член 9 од Законот за ЈВФК раководителот на субјектот е должен да основа посебна организациона единица за финансиски прашања, чиј раководител директно одговара на раководителот на субјектот и на највисокиот раководен државен службеник.

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Заклучно со април 2013 година 64% од институциите од централната власт и фондовите и 48% од општините основаа посебни единици за финансиски прашања, а 49% од институциите од централна власт и фондовите и 42% од општините назначија раководители на овие единици.

Помалите директни буџетски корисници и општини, поради недостиг на кадри, односно малиот број вработени и ограничените финансиски средства поради малиот буџет, се соочија со потешкотии при основање на посебните организациони единици за финансиски прашања. Ова ја наметнува потребата од воспоставување на систем согласно кој ќе се овозможи единиците за финансиски прашања да работат поефикасно и поефективно.

Последните податоци пласирани на веб страната на Министерство за Финансии, ја покажуваат следната состојба:

172 Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог. стр. 45

173 Интервју со претставник на Министерство за финансии, спроведено во мај 2014 г.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | април 2013 | јуни 2013 | сеп. 2013 | дек. 2013 | април 2014 |
|--|------|------|------|------|---------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Број на институции кои основале единица за финансиски прашања | 14 | 32 | 39 | 46 | 49 | 49 | 66 | 66 | 66 |
| Број на назначени раководители на единици за финансиски прашања | 0 | 20 | 30 | 36 | 37 | 36 | 42 | 42 | 42 |

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Ресурси и капацитет

Прашање-индикатор: Дали основаните ЕФП се доволно екипирани во согласност со законски пропишаните решенија во ЗЈВФК?

| Оценка – de jure | Не | 1 |
|------------------|---------|---|
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Законот за ЈВФК определува обврска за основање на ЕФП кај сите буџетски корисници но притоа не определува критериуми за екипираност на Единицата за финансиски прашања. Прашањето за екипираност на ЕФП не се третира ниту во Правилникот за начинот на извршување на работите од надлежност на единицата за финансиски прашања .

| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
|-------------------|----------------------|----------|
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Иако законската регулатива не содржи критериуми за екипираноста на ЕФП, може да се констатира дека тие ниту се воспоставени во рамки на сите буџетски корисници, согласно законската обврска ниту пак истите се сеодветно екипирани.

Стратегијата за PIFC детектира дека помалите директни буџетски корисници и општини, поради недостиг на кадри, односно малиот број вработени и ограничените финансиски средства поради малиот буџет, се соочија со потешкотии при основање на посебните организациони единици за финансиски прашања.¹⁷⁴ Со цел надминување на потешкотиите во функционирањето на ЕФП кај малите субјекти, Националната Програма за усвојување на

законодавството на ЕУ – НПП во поглавјето 23 Финансиска контрола, предвидува усвојување на измени и дополнувања на Законот за ЈВФК во текот на 2014 година (ноември)¹⁷⁵, согласно кои помалите општини ќе се ослободат од обврската за формирање на ЕФП.¹⁷⁶

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Надзор и контрола

Прашање-индикатор: Дали воведувањето на нови институционални облици во системот на ЈВФК придонесува кон неговото реално јакнење?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Процесот на зајакнување на системот на јавната внатрешна финансиска контрола е отпочнат во 2000 година¹⁷⁷ и тој го вклучува воведувањето на системот на внатрешна финансиска контрола преку ЗЈВФК, различните подзаконски акти, прирачници, методологии и останати документи. Целта е токму изградба на систем, усогласен со барањата на *acquis*, кој гарантира разумно користење на јавните средства со примена на принципите на децентрализирана одговорност на раководството и воспоставување функционално независна внатрешна ревизија.¹⁷⁸ Единиците за финансиски прашања се централен дел на системот за ЈВФК чии што надлежности се дефинирани во Правилникот за начинот на извршување на работите од належност на единицата за финансиски прашања (Службен весник бр. 147/10, 34/11). Стратегијата за Реформа на јавната администрација наведува дека главната функција на ЕФП е “спроведување на финансиски процеси за планирање, извршување, мониторинг и известување за: прибирање на приходите утврдени во буџетот; управување и контрола за извршување на расходите одобрени во буџетот; и заштита на средствата и обврските чија што вредно е евидентирана во билансот на состојбата.”¹⁷⁹

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

175 Национална програма за усвојување на законодавството на ЕУ –НПАА Наративен дел, Поглавје 3.32 Финансиска контрола

176 Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог. стр. 30 и SIGMA Assessment on the Republic of Macedonia, 2013, Public Internal Financial Control, стр. 30

177 Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола, <<http://www.finance.gov.mk/node/92>>

178 Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола, <<http://www.finance.gov.mk/node/92>>

179 Стратегија за Реформа на јавната администрација 2010-2015, декември 2010 г., стр. 58

Образложение:

Во пракса, постојат проблеми околу воспоставувањето, екипираноста и функционирањето на единиците за финансиски прашања. Ако се воспоставени, екипирани и функционираат како што е пропишано – Да, треба да придонесат кон јакнење на системот.¹⁸⁰

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа, јавна администрација

Категорија: ресурси и капацитет

Прашање-индикатор: Дали ангажираниот кадар во овие единици е соодветно обучен?

| | | |
|------------------|---------|---|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Стратегијата за PIFC за периодот 2013 -2016 предвидува воведување на генерични обуки за финансиско управување и контрола од страна на МИОА во координација со Министерството за финансии, согласно активностите предвидени за претстојниот период, на ниво на јавната администрација.¹⁸¹ Стратегијата за Јавна администрација за периодот 2011-2015 година, предвидува активност Реализација на активностите за јакнење на капацитетите за внатрешна ревизија во општините за 2013 година, согласно нејзиниот Акциски план.

| | | |
|-------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во изминатите години раководителите и вработените во единиците за финансиски прашања во организација на ЦЕХ и твининг партнерите беа обучени за клучните области на системот на ЈВФК, како и за придобивките од спроведување на овој систем. Оваа практика на промовирање и развој на системот за ЈВФК ќе продолжи и во наредниот период преку координација и соработка на ЦЕХ и Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА).¹⁸² Меѓутоа, МИОА иако претходно постоела практика на спроведување на обуки за финансиско работење, тоа не е случај во моментот, поради фактот што Министерството не го прифатило барањето на Министерството за финансии за вклучување на обуки за финансиско работење и управување со ризици во делот генерички обуки.¹⁸³

180 Интервју со претставник на Државен завод за ревизија, спроведено во април 2014 г.

181 Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог. Стр. 50

182 Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог. стр. 29

183 Интервју со претставник на МИОА спроведено на 2014 година

Проблем/ризичен фактор 3:

Недостаток на проценка на ризикот од појава на корупција во институциите на јавната администрација

Образложение:

Можностите за спречување на корупцијата во јавната администрација значително се зголемуваат ако претходно е извршена проценка и идентификација на местата и процедурите каде што е извесно нејзиното појавување. Претходната проценка од овој тип овозможува концентracија на превенцијата и откривањето на корупцијата во т.н. невралгични точки, како и дополнително зајакнување на процедурите во правец на заштита од корупцијата.

Активност 1. Изготвување на Стратегија за управување со ризици и Регистар на ризици кај директните буџетски корисници и фондовите

Институција: Министерство за финансии**Категорија: Надзор и контрола**

Прашање-индикатор: Дали е подготвена Стратегија за управување со ризици кај директните буџетски корисници и фондовите што претставува законска обврска согласно регулативата?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Законот за ЈВФК ја утврдува обврската во членот 15, став 2 за задолжително донесување на Стратегија за управување со ризици од страна на раководителот на субјектот, која треба да се ажурира на секои три години.¹⁸⁴ Постапката и начинот за изработка на Стратегијата детално се опишани во Прирачникот за финансиско управување и контрола. Националната Програма за усвојување на законодавството на ЕУ – НПAA, во Поглавјето 3.23 Финансиска контрола го наведува како мерка за 2014 година донесувањето на Насоки за спроведување на процесот на управување со ризици како и Упатство за подготовка на Стратегија за управување со ризиците.

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

¹⁸⁴ Закон за Јавна внатрешна финансиска контрола, (Службен весник бр. 90/09, 12/11, 188/13), член 15, став 2.

Образложение:

Централната единица за хармонизација во Министерството за финансии во јануари 2014 година подготви Насоки за спроведување на процесот на управување со ризици како и Упатство за подготовка на Стратегија за управување со ризиците, и двете во насока на воспоставување на системски начин на управување со ризиците. Сепак во пракса, мал е бројот на институции кои подготвиле Стратегија за управување со ризици или пак истите го обновиле.¹⁸⁵ Во документот Насоки за спроведување на процесот на управување со ризици е наведено дека “откако ќе се воспостави процесот на управување со ризиците и се зајакне свеста за важноста за управување со ризиците, раководителот на буџетскиот корисник може да донесе Стратегија за управување со ризиците, што е и негова законска обврска,”¹⁸⁶ без притоа да наведе временска рамка за донесување на истата. Упатството треба да биде предмет на јавна расправа во идниот период, и по негово усогласување истото да се користи како база за подготовка на сопствена Стратегија за управување со ризиците, од страна на сите надлежни органи.¹⁸⁷ Исто така, ДКСК во моментот соработува со УНДП и ОБСЕ на проекти согласно кои би требало да се изгради концепт за методолошки пристап на проценката на ризици (risk assessment) на ниво на локална самоуправа, притоа имајќи го во предвид Упатството на Министерство за Финансии.¹⁸⁸

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Транспарентност/Отчетност

Прашање-индикатор: Дали е подготвен и се применува Регистарот на ризици кај директните буџетски корисници и фондовите?

| | | |
|------------------|---------|---|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Прирачникот за финансиско управување и контрола пропишува воспоставување на ‘регистар на ризици’ на ниво на организациона единица и содржи и образец за тоа што треба да содржи регистарот на ризици. Имено, регистарот на ризици треба да “содржи име на организационата единица, име на ризикот, проценка на ефектите и веројатностите, одговорни лица – сопственикот на ризикот, активности кои треба да се преземат со цел намалување на ризикот, лица кои ќе ги спроведуваат тие активности и рокот за спроведување, како и датумот за следниот преглед на тој ризик.”¹⁸⁹ Упатството за подготовка на Стратегијата за управување со ризици определува потреба од појстоење и на Регистар на ризици во секоја надлежна институција. Поконкретни смерници за воспоставување на регистарот на ризици се дадени во Насоките за спроведување на процесот на ризици кој предвидува донесување на одлука за воспоставување Регистар и ги објаснува нивоата на кои ќе се воспостави истиот.¹⁹⁰

185 Ацевски, Максим. КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА на антикорупциски мерки и спроведувањето на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата / превенција и намалување на појавата на судир на интереси во локалната самоуправа, стр. 38

186 Насоки за спроведување на процесот на управување со ризици, Министерство за финансии, Скопје 2014 г., стр. 34

187 Интервју Министерство за финансии, спроведено во Мај 2014 г. и Придонес кон Извештајот за напредокот на нашата земја, од 02.05.2014 година, стр. 289

188 Интервју со претставници на Државната комисија за спречување корупција, спроведено Април 2014 г.

189 Прирачник за Финансиско управување и контрола, Министерство за финансии, декември 2010 г, стр. 73

190 Насоките за спроведување на процесот на ризици, Министерство за финансии, јануари 2014, стр. 12

| | | |
|--------------------------|---------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Согласно погоре утврденото отсуство на Стратегији за управување со ризици на ниво на јавната администрација, може да се заклучи дека отсуствуваат и Регистрите за ризици.

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали во пракса се прави проценка на ризици и се детектираат недостатоци кои треба да се таргетираат во Стратегијата?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Прирачникот за стратешко планирање издаден од Генералниот Секретаријат на Владата во 2007 година создава обврска на буџетските корисници за донесување на стратешки планови за работа кои треба во себе да содржат и информации за адресирање на ризиците кои може да влијаат врз реализацијата на целите. На локално ниво управувањето со ризици е содржано во општинските стратегии додека пак институциите кои спроведуваат ЕУ програми, управувањето со ризици од спроведување на фондовите на ЕУ треба да го интегрираат во стратегиите за управување со ризици.

Притоа, се подготви Упатство за подготовка на Стратегијата за управување со ризиците во која се идентификувани сите погоренаведени составни елементи, која ќе претставува “системска рамка и структуриран пристап кон утврдување и управување со ризиците кај субјектите.”¹⁹¹

| | | |
|--------------------------|---------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

191 Упатство за подготовка на Стратегијата за управување со ризиците, Министерство за финансии, јануари 2014, стр. 4

Образложение:

Иако и Законот за ЈВФК и Прирачникот за финансиско управување и контрола предвидуваат и пропишуваат процеси за проценка на ризици на ниво на организациони единици, во пракса отсуствува реална проценка на ризици и справување со истите. По систематизиран пристап кон проценката на и управувањето со ризици би требало да произлезат по донесување на Стратегиите за управување со ризици и Регистрите на ризици, со што се доцни согласно она што е предвидено во НПАА, поглавјето Финансиска Контрола. “Се очекува овие активности да се зајакнат и ефектите на нивната имплементација да станат повидливи во иднина.”¹⁹²

Активност 2. Спроведување на годишни само-проценки на одделни високоризични процеси во системот за финансиско управување и контрола

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали законската регулатива предвидува спроведување годишни само-проценки¹⁹³ на одделни високоризични процеси во системот за финансиско управување и контрола?

| | | |
|------------------|---------|---|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Законот за ЈВФК предвидува во членот 18, став 3 дека “Раководителот на субјектот преку единицата за финансиски прашања во текот на годината врши самопроцена на одделните процеси на системот за финансиско управување и контрола во субјектот со кој раководи, а еднаш во пет години спроведува самопроцена на структурата и функционирањето на целиот систем за финансиско управување и контрола.”¹⁹⁴ Понатаму, во ставот 8 на истиот член се наведува дека “Раководителот на субјектот во годишниот финансиски извештај од членот 47 на овој закон дава мислење за финансиското управување и контрола.”¹⁹⁵ Во Прирачникот за финансиско управување и контрола пак се наведува дека годишниот финансиски извештај содржи и извештај за спроведените самопроценки од член 18 став (3) и (8) од овој закон (резултати од самопроценките кои не се целосно позитивни, коментари на раководителот на субјектот кои се однесуваат на препораките од самопроценките и мислење за финансиското управување и контрола).¹⁹⁶

192 Придонес кон Извештајот за напредокот на нашата земја од ЕК за 2013 година, стр. 289

193 Прирачник за Финансиско управување и контрола, Министерство за финансии, Скопје, декември 2010 г, стр. 84 и Закон за Јавна внатрешна финансиска контрола, (“Службен весник” бр. 90/09, 12/11, 188/13), чл.18 став (3)и (8))

194 Закон за Јавна внатрешна финансиска контрола, (“Службен весник” бр. 90/09, 12/11, 188/13), член 18, став 3.

195 Закон за Јавна внатрешна финансиска контрола, (“Службен весник” бр. 90/09, 12/11, 188/13), член 18, став 8.

196 Прирачник за Финансиско управување и контрола, Министерство за финансии, Скопје, декември 2010 г, стр. , Министерство за финансии, Скопје, декември 2010 г, стр. 84

| | | |
|--------------------------|---------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во пракса, иако спроведувањето на само-проценки е обврска на внатрешната ревизија, на крајот на годината да изврши проценка на ризичните области или процеси за да види како функционираат контролите и да даде препорака за подобрување, тоа отсутствува кај поголемиот број буџетски корисници.¹⁹⁷ Од друга страна, министерството за финансии смета дека се прават такви само проценки од страна на одреден број институции, покрај извештаите кои се прават од внатрешната ревизија и ревизијата која се спроведува од Државниот завод за ревизија

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали постои пропишана постапка за спроведување на само проценките?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Пропишана постапка или методологија за спроведување на само проценки не постои. Единствено е одредена потребата и обврската за спроведување на само проценки, согласно членот 18 на Законот за ЈВФК.

| | | |
|--------------------------|---------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Самата институција си одбира тема или една област, проценката содржи оценување на самата разработка на процесот или процедурата и проценување на тоа дали тој процес или процедура се во ред или не.

¹⁹⁷ Интервју со претставник на Државен завод за ревизија, спроведено април, 2014 г.

Проблем/ризичен фактор 4:

Отсуство на систематизирани мерки за спречување на корупцијата (планови за интегритет)

Образложение:

Спречувањето на корупцијата во институциите на јавната администрација би било далеку поефикасно ако однапред е изготвен систем од мерки за нејзина превенција, врз основа на проценката на ранливоста и ризикот за нејзино појавување. Таквите „планови за интегритет“ треба да ги изготви секоја институција на јавната администрација и да предвиди конкретни мерки за спречување на корупцијата во секоја од идентификуваните невралгични точки.

Активност 1. Измена на Законот за спречување на корупцијата со воведување на законска обврска за донесување на планови за интегритет

Институција: Државна комисија за спречување на корупција, Министерство за правда

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Дали се подготвени предлог измени на ЗСК во насока на воведување на законска обврска за воведување на Систем на интегритет?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Подготвени си измени и дополнувања на Законот за спречување на корупцијата во делот на воведување на Систем на интегритет во декември 2013 година. Воведувањето на системот на интегритет произлегува како обврска согласно Стратегијата за реформа на јавната администрација 2010-2015 година, Државната програма за превенција и репресија на корупцијата 2011-2015, НПАА и Годишната програма за работа на Владата за 2013 година. Целта на законската измена е воведување на системот на интегритет во јавниот и приватниот сектор и воведување на системска заштита на лицата – укажувачи (whistleblowers) кои што алармирале дека е извршено или ќе се изврши кривично дело против службената должност или друго незаконско или недозволиво постапување. Сеопфатната цел на законската измена е постигнување на поефикасна борба против корупцијата и заштита на лицата кои се спремни во општ интерес да помогнат во таа борба.

| | | |
|--------------------------|---------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во пракса, во тек е донесување на предвидените измени и дополнувања на Законот за спречување на корупција по штоќе се пристапи кон воведување и спроведување на системот на интегритет согласно кој ќе се придонесе на јакнење на севкупната борба против корупцијата.

Институција: Државна комисија за спречување на корупција

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Дали постои концепт на интегритет кој би се развивал од страна на ДКСК а би се аплицирал на ниво на јавната администрација?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Државната Комисија за спречување на корупција изготви во 2013 година Прирачник за интегритет и судир на интереси, со поддршка на УНДП. Целта на овој прирачник е токму да се објасни потребата од воведување на концептот на интегритет на ниво на сите субјекти во јавниот и приватниот сектор. “Концептот на интегритет е составен дел на системот на добро владеење, [... со кој] се мисли на градење и негување на духот на интегритет на лично и на институционално ниво, со што би се поттикнала и обезбедила независност, професионалност и отчетност во извршувањето на надлежностите утврдени со законите и со другите прописи.”¹⁹⁸ Понатаму, во Прирачникот се наведени клучните елементи кои би требало да ги содржи системот на интегритет и тоа: 1. Јасна и достапна антикорупциска политика, 2. стандарди и постапки за одделните области, 3. Методологија за проценка на ризикот, 4. Ажурирање и прилагодување, 5. Зајакнување на постојните внатрешни контроли, 6. Обука, 7. Внатрешни канали за пријавување и заштита за пријавувачите на корупција; 8. Дисциплински постапки; 9. Редовна контрола и ревизија на системот на интегритет.¹⁹⁹

| | | |
|-------------------|---------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во пракса, Прирачникот претставува корисна алатка кој доколку се применува би придонел кон јакнење на системот на интегритет и борбата против корупцијата. Но, овој прирачник нема правно обврзувачка природа и притоа тешко може да се процени колку во пракса истиот е имплементиран, особено правила поврзани со судирот на интереси, изработен прирачник за политиките и постапките, утврдување на соодветни дисциплински мерки, итн. во отсуство на законска регулатива која ја регулира материјата. Овој прирачник е до сега поделен на ниво на општини а на ниво на државни институции треба во иднина да се достави.²⁰⁰ Во однос на спроведувањето, особено во делот на пропишаната процедура за пријавување на корупција и судир на интереси во општината (внатрешно пријавување), тоа веќе се применува во неколку пилот општини.

198 Прирачник за интегритет и судир на интереси, Државна комисија за спречување на корупција, Скопје 2013, стр. 7

199 Прирачник за интегритет и судир на интереси, Државна комисија за спречување на корупција, Скопје 2013, стр. 11-13

200 Интервју со претставници на Државната комисија за спречување на корупција, спроведено во Април 2014 г.

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Дали во рамки на системот за ЈВФК се пропишани мерки за спречување на корупцијата?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Прирачникот за финансиско управување и контрола упатува на интегритетот како на корисен совет за компонентите на финансиското управување и контрола. Притоа, во рамки на овие совети се дадени насоки за тоа што треба да содржи интегритетот како на пр. Кодекс на однесување, правила поврзани со судирот на интереси, прирачник за политиките и постапките, пропишување на соодветни дисциплински постапки, итн.²⁰¹ Истовремено, и Прирачникот за интегритет и судир на интереси при дефинирањето на клучните елементи на системот на интегритет ја наведува јавната внатрешна финансиска контрола.²⁰² Дополнително, во согласност со Законот за јавни службеници кој претходно беше на сила, донесен е и е на сила Етички кодекс за јавните службеници со кој во извесна мера се уредуваат мерките кои треба да придонесат кон еден систем на интегритет.

| | | |
|-------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во пракса, развивањето на системот на јавна внатрешна контрола од една страна, и напредокот на процесот на реформа на јавната администрација стануваат се поповрзани, што се покажува од праксата не само од она што е ставено на хартија.²⁰³

Активност 2. Обука за изготвување на планови за интегритет

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата, јавна администрација

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Дали се подготвени програми за спроведување на обуки за изготвување на планови на интегритет во јавната администрација?

201 Прирачник за Финансиско управување и контрола, Министерство за финансии, Скопје, декември 2010 г, стр. 107,

202 Прирачник за интегритет и судир на интереси, Државна комисија за спречување на корупција, Скопје 2013, стр. 12

203 SIGMA Assessment on the Republic of Macedonia, 2013, Public Internal Financial Control, стр. 32.

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Во тек е донесување на Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата согласно кој би се вовел систем на интегритет, по што ќе преземат активности за спроведување на обуки за системот на интегритет во јавната администрација.

| | | |
|--------------------------|---------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Прирачникот за интегритет и судир на интереси изготвен од ДКСК со поддршка на УНДП ја наведува Обуката како една од клучните елементи на политиката на интегритет. Обуката, согласно она што е наведено во Прирачникот треба: да придонесе за зголемување на свеста кај вработените за конкретните ризици и за пристапите во избегнувањето и намалувањето на ризикот од корупција; да се фокусира повеќе на почитување на постојните политики на организацијата отколку на самиот закон и истата да внимава на пристапот во обуките за етиката, т.е. обука за компетенции за да се гарантира дека персоналот знае како да одреагира на одредени ситуации.²⁰⁴

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата

Категорија: Ресурси и капацитет

Прашање-индикатор: Дали се предвидени и се реализираат обуки за спроведување на системот на интегритет?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Законот за спречување на корупцијата предвидува “преземање на активности на планот на едукација на органите, надлежни за откривање и гонење на корупцијата и другите видови на криминал” согласно кој предвидува обуки во членот 49 од законот.²⁰⁵

204 Прирачник за интегритет и судир на интереси, Државна комисија за спречување на корупција, Скопје 2013, стр. 11
 205 Закон за спречување на корупцијата (Службен весник бр. 28/2008 година), член 49

| | | |
|-------------------|----------------------|---|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Актуелно, програмите за обуки во делот на борба против корупцијата се дел од генеричките обуки кои ги спроведува МИОА, во кои е вклучена и ДКСК. Истите се предвидени и во ревидираната Стратегија за Реформа на јавната администрација, и треба да се реализираат во текот на 2014 година.

Во Прегледот на реализација на активностите на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата 2011-2015 година, за периодот декември 2011 – ноември 2013 г., е наведено дека доколку обуките се предвидат во насоките за воведување на системот за интегритет во јавниот и приватниот сектор кои ДКСК треба да ги донесе согласно со законските измени, реализацијата на обуките ќе се планира за периодот 2014-2015 година.²⁰⁶ “По специфицирањето на обуката и нејзиното утврдување далие генеричка или специјална, доколку се констатира дека обуката е генеричка, МИОА ќе ја земе во предвид планираната обука и ќе ја предвиди во годишната програма за генеричка обука на државните службеници.”²⁰⁷

Активност 3. Изготвување и донесување на планови за интегритет

Институција: Државна комисија за спречување на корупцијата, Министерство за правда

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Дали постојната регулатива пропишува подготовка и донесување на планови за интегритет?²⁰⁸

| | | |
|------------------|---------|---|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

²⁰⁶ Прегледот на реализација на активностите на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Државната програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акциски план 2011-2015 г. Овој преглед е извадок од Извештајот за остварувањето на Државната програма 2011-2015, за период декември 2011 – ноември 2013, изготвен од Државната комисија за спречување на корупцијата.

²⁰⁷ Прегледот на реализација на активностите на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Државната програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акциски план 2011-2015 г. Овој преглед е извадок од Извештајот за остварувањето на Државната програма 2011-2015, за период декември 2011 – ноември 2013, изготвен од Државната комисија за спречување на корупцијата.

²⁰⁸ Извештај ЕУ, Национална програма за усвојување на законодавството на ЕУ -НПАА Наративен дел, Поглавје 3.32 Финансиска контрола.

Образложение:

Во моментот постојната регулатива тоа не го пропишува. Во предлог Законот за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата предвидено е донесување на насоки за воведување на систем на интегритет.

| | | |
|--------------------------|---------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Искуството од некои соседни земји што имаат воведено планови на интегритет, укажува на тоа дека се работи за доста бирократско решение.²⁰⁹ Во периодот 2012-2014 година разгледани беа различни модели на системот на интегритет кои се применуваат во некои од земјите во регионот, како на пример Србија, Словенија, Молдавија, Романија и Бугарија.²¹⁰ Врз база на анализа на овие модели, ДКСК пристапи кон разработка на концепт базиран на позитивните регионални искуства но усогласен со националните услови во земјата. Согласно предложениот модел, самите институции би ги зајакнале нивните капацитети за справување со ризици и спроведување на системот на интегритет, за што би биле обврзани согласно со законските измени а со поддршка на ДКСК.²¹¹

Проблем /ризичен фактор 5:

Недостаток на јавна контрола врз работата на администрацијата

Образложение:

Контролата врз работата на администрацијата од страна на внатрешната ревизија е ограничена и не може до крај да биде ослободена од субјективни слабости. Остварувањето на услови за дополнителна јавна контрола над институциите на јавната администрација значително ќе ги зголеми можностите за превенција и откривање на корупцијата во нив.

Активност 1: Изготвување насоки за спречување, откривање, известување и постапување со неправилностите

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Надзорот и контролата

Прашање-индикатор: Дали правната рамка на системот на ЈВФК содржи насоки за спречување, откривање, известување и постапување со неправилностите?

209 Интервју со претставници на Државната комисија за спречување на корупција, спроведено во Април 2014 г.

210 “Промовирање на транспарентност и отчетност во јавните институции,” Декември 2012 г., <<http://www.dksk.org.mk/images/kniga%20mkd-final%20%283%29.pdf>> стр.9-44

211 Интервју со претставници на Државната комисија за спречување на корупција, спроведено во Април 2014 г.

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Процесот на зајакнување на финансиската контрола е отпочнат и се спроведува преку развој и примена на принципите надецентрализирана одговорност на раководството и воспоставување функционално независна внатрешна ревизија. Целта на овој процес е изградба на систем кој ќе гарантира разумно користење на јавните средства како и спречување неправилности, сомнежи за измами и корупција.²¹²

Законот за ЈВФК го регулира начинот на преземање на мерки против неправилности и измами во истоимената глава VII, член 50. Согласно Законот за ЈВФК, беше донесена Уредба за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебна соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите објавена во Службен весник бр. 63/11 од 09.05. 2011 година.²¹³ Со Законот и Уредбата се регулира обврската на раководителите на субјектите од јавниот сектор да преземаат активности против неправилностите и измамите и да именуваат лице задолжено за неправилностите кое ќе ги прима извештаите за неправилностите и измамите и самостојно ќе превзема дејствија за спречување на истите.

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Обврската за назначување на лице задолжено за неправилности ја исполнија 61 институција на централно ниво (80%) и 60 единици на локална самоуправа (74%).²¹⁴

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Надзор и контрола

Прашање-индикатор: Дали во пракса се утврдуваат и се постапува по детектираните неправилности од надлежните органи во системот на ЈВФК?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

212 Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог. стр. 5

213 Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог. стр. 15

214 Национална програма за усвојување на законодавството на ЕУ -НПАА Наративен дел, Поглавје 3.32 Финансиска контрола

Образложение:

Законот за ЈВФК и Уредбата за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебна соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите го уредуваат спречувањето на неправилностите.

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во пракса, во 2013 година, Националниот координатор за авторизација во Министерството за финансии до Управата за финансиска полиција достави 9 извештаи за неправилности при користење на средствата од предпристапната помош од ЕУ во петтата компонента која што е наменета за поддршка на земјоделството и и руралниот развој.²¹⁵

Активност 2: Спроведување на обуки за стручно оспособување на лицата задолжени за пријавување на неправилности согласно Програма за обука на АФКОС

Институција: Министерство за финансии, Управа за финансиска полиција

Категорија: Ресурси и капацитет

Прашање-индикатор: Дали постои план/програма за обуки за стручно оспособување на лицата задолжени за пријавување на неправилности?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Надлежностите на Централната Единица за Хармонизација при Министерството за финансии се дефинирани во Законот за ЈВФК, согласно кој ЦЕХ е надлежна за да ги координира обуките за раководителите и вработените вклучени во финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија, ја одржува базата на податоци за единиците за внатрешна ревизија и единиците за финансиски прашања и соработува со институциите одговорни за прашања од ЈВФК од земјата и странство со цел размена на најдобрите искуства и нивна имплементација во системот на ЈВФК.²¹⁶

²¹⁵ Национална програма за усвојување на законодавството на ЕУ -НПАА Наративен дел, Поглавје 3.32 Финансиска контрола

²¹⁶ Закон за Јавна внатрешна финансиска контрола, член 48 и Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог. стр. 13

| | | |
|-------------------|----------------------|---|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Во пракса, во согласност со Националната стратегија за спречување на измами и заштита на финансиските интереси на Европската Унија во земјата чија што подготовка е во напредна фаза, до крај на 2014 година се предвидува да започнат обуките за лицата задолжени за неправилности, за спречување на неправилности при користење на европските фондови за постапување по добиените пријави за неправилности и начинот на известување, со помош на инструментот TAIEХ.²¹⁷ Во моментот, и покрај обврската на институциите да определат лица задолжени за пријавување на неправилности, нема показатели како овој модалитет во пракса функционира.

Активност 3: Изготвување на Национална стратегија за спречување на неправилности и измами за заштита на финансиските интереси на ЕУ

Институција: Министерство за финансии

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали е изготвена Националната стратегија?

| | | |
|------------------|---------|---|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Националната стратегија за спречување на неправилности и измами за заштита на финансиските интереси на ЕУ во земјава согласно Националната Програма за Усвојување на законодавството на ЕУ – НПAA е предвидена да биде донесена во текот на 2014 година²¹⁸, а ќе се однесува на периодот 2014-2016 година.

| | | |
|-------------------|----------------------|---|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

²¹⁷ Преглед на реализација на активностите од Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Државната програма за превенција и намаљување на појавата на судир на интереси со Акционен план, 2011-2015, стр. 7

²¹⁸ Национална програма за усвојување на законодавството на ЕУ -НПАА Наративен дел, Поглавје 3.32 Финансиска контрола

Образложение:

Во пракса, подготовката на Националната стратегија за спречување на неправилности и измами за заштита на финансиските интереси на ЕУ во земјава е во напредна фаза и нејзиното донесување е предвидено до крајот на 2014 година.

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Надзор и контрола

Прашање-индикатор: Дали постојната регулатива содржи прописи и колку во пракса се обезбедува спречување на неправилности и измами за заштита на финансиските интереси на ЕУ во нашата земја?

| | | |
|-------------------------|-----------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Законот за ЈВФК во Глава IX Контрола на Користењето на Средствата на ЕУ Фондовите, во членот 52 предвидува дека “Субјектите кои користат средства од фондовите на Европската унија се должни [...] да ги применуваат посебните услови за финансиското управување, внатрешните контроли и внатрешна ревизија, утврдени од Европската комисија.” Во ставот 2 на истиот член е наведено и дека “Сите корисници на средства од фондовите на Европската унија треба да им овозможат на овластените службени лица од Министерството за финансии, инспекторите од Европската комисија и Европскиот суд на ревизори слободен пристап до целата документација, канцелариите, средствата и персоналот имајќи ги предвид правилата за безбедност и добро однесување.” Согласно НПAA, предвидено беше до крајот на 2013 година да стапи на сила новиот Закон за финансиска полиција, согласно кој во надлежностите на Управата за финансиска полиција се регулира и заштитата на финансиските интереси на ЕУ.²¹⁹ На почетокот на 2014 се донесе новиот Закон за финансиска полиција согласно кој во членот 2 “се обезбедува и заштита на финансиските интереси на Европската унија преку откривање и криминалистичко истражување на кривични дела поврзани со користењето на средства од програмите на Европската унија кои земјава ги добива од буџетот на Европската унија.”²²⁰

| | | |
|--------------------------|-----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

219 Национална програма за усвојување на законодавството на ЕУ -НПАА Наративен дел, Поглавје 3.32 Финансиска контрола

220 Закон за финансиска полиција Службен весник бр.12 од 22.01.2014 година

Образложение:

Во пракса, во 2013 година, Националниот координатор за авторизација во Министерството за финансии до Управата за финансиска полиција достави 9 извештаи за неправилности при користење на средствата од предпристапната помош од ЕУ во петтата компонента која што е наменета за поддршка на земјоделството и и руралниот развој во земјата.²²¹

Исто така, во март 2013 година се склучи Спогодба за соработка меѓу Ревизорското тело и Управата за финансиска полиција при Министерството за финансии со цел осигурување на стабилен систем за управување и контрола при спроведување на ИПА, како и спречување и откривање на неправилности, измами или други незаконски активности на штета на финансиските интереси на ЕУ и нашата земја.²²²

Активност 4: Законско уредување заради обезбедување систематска и институционална заштита на лицата кои пријавуваат корупција (**whistle blowers**)

Институција: јавна администрација

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Дали законот за СК предвидува правна заштита за јавните службеници кои пријавуваат корупција кај раководните структури или кај судските органи?

| Оценка – de jure | Не | 1 |
|------------------|---------|---|
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Согласно подготвениот предлог Законот за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата се планира воведување на систем на интегритет и заштита на лицата кои пријавуваат случаи на корупција и друго незаконитое и недозволиво постапување. Со членот 3 од предлог Законот се воведува нова глава Систем на интегритет и со истата се уредува системот на интегритет, системот на пријавување од страна на укажувачот и неговата/нејзината заштита. Со членот 54-б се врши дефинирање на укажувачот, со членот 54-в се утврдени начините на пријавување како внатрешни и надворешно и институциите во кои се врши. Со членот 54-г е утврдено постапувањето на надлежниот орган кој врши надзор над спроведувањето на законот по известување од ДКСК за пријавено незаконско или недозволиво постапување. Во членот 54-д е утврдено обезбедувањето на заштита на укажувачот и на членови на неговото семејство од било каков вид на повреда на права заради извршено пријавување.

221 Национална програма за усвојување на законодавството на ЕУ -НПАА Наративен дел, Поглавје 3.32 Финансиска контрола

222 Национална програма за усвојување на законодавството на ЕУ -НПАА Наративен дел, Поглавје 3.32 Финансиска контрола

| | | |
|--------------------------|---------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Законот се уште не е донесен, така што во оваа фаза е рано да се зборува за ефектите на неговата практична примена.

Институција: Министерство за финансии, државни институции, единици на локалната самоуправа,

Категорија: Надзор и контрола

Прашање-индикатор: Дали во пракса се пријавуваат случаи на корупција и колку пријавителите се заштитени?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Во зашата земја воспоставен е систем на пријавување на корупција согласно кој секој поединец или институција може отворено или анонимно да пријави сомнеж или случај на корупција до ДКСК или до други надлежни органи. Исто така одредени институции, но и граѓански организации имаат воспоставено систем на пријавување преку телефонски линии (hotlines) за пријавување на сомнежи за коруптивни постапки. Сепак, потребно е да се разбере дека треба да се направи разлика помеѓу системот на пријавување и системот на антикорупциско пријавување.²²³ “Потребно е да се разбере дека системот на пријавување, иако има слични карактеристики со системот на антикорупциско пријавување, сепак содржи и голем број поинакви аспекти. Ова особено се однесува на фактот што пријавувањето се фокусира на случаи поврзани со една организација (т.е. се спроведува од страна на нејзините вработени) како и на фактот дека рамката не е ограничена на криминални активности, туку на области кои се од поширок јавен интерес”²²⁴

| | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

223 Патоказ за имплементирање на системот на свиркачи, стр. 3

224 Патоказ за имплементирање на системот на свиркачи, стр. 3

Образложение:

Согласно погоре наведеното, во моментот пријавувањето функционира преку поднесување на пријави, кои може да бидат и анонимни. ДКСК постапува по сите пријави доставени до неа. Исто така во одредена мера функционираат и телефонските линии за пријавување сомнежи за коруптивно постапување. Притоа, може да се изведе заклучок дека веќе функционира надворешното пријавување, но измената на законот треба да придонесе кон уредување на внатрешното пријавување како и обезбедување заштитата на укажувачите.²²⁵

Активност 5: Спроведување на обуки за администрацијата и приватниот сектор за примена на законот за заштита на лица кои пријавиле корупција

Институција: јавна администрација, приватен сектор

Категорија: Ресурси и капацитет

Прашање-индикатор: Дали се изготвени и спроведени планови/програми за обука за администрацијата и приватниот сектор за примена на одредбите од измената на ЗСК во однос на заштита на лица кои пријавиле корупција?

| | | |
|------------------|---------|---|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Од донесување на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата во 2011 година заклучно со денес, нема реализација на оваа активност. Во прегледот на реализација на активностите на Државната програма се наведува дека со донесување на Законот за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата се очекува да се утврди планот и динамиката на реализацијата на планираните обуки.²²⁶

| | | |
|-------------------|----------------------|---|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Доколку ваквите обуки се предвидат во насоките кои треба да ги донесе ДКСК соглас-

²²⁵ Интервју со претставници на Државната комисија за спречување на корупција, спроведено во април 2014 г

²²⁶ Прегледот на реализација на активностите на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Државната програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акциски план 2011-2015 г. Овој преглед е извадок од Извештајот за остварувањето на Државната програма 2011-2015, за период декември 2011 – ноември 2013, изготвен од Државната комисија за спречување на корупцијата.

но со измените на Законот, обуките може да се спроведат во 2014-2015 година.²²⁷ По специфицирањето на обуката и нејзиното утврдување дали е генеричка или специјална, доколку се констатира дека обуката е генеричка, МИОА ќе ја земе во предвид планираната обука и ќе ја предвиди во годишната програма за генеричка обука на државните службеници.”²²⁸

ПРЕГЛЕД НА ИНДЕКСИ

Иако методологијата врши квалитативна проценка на состојбата, извршено и е нумеричко оценување со цел да се резимираат информациите и да се посочат клучните слабости и силни страни. Оттука, во текстот погоре за секое од прашањата-индикатори е дадена оценка од 1 до 5 – каде 1 е најниска, а 5 највисока.

Врз основа на дадените оценки од 1 до 5 на секое од прашањата-индикатори извршено е агрегирање на оценките на ниво на поткатегија, на ниво на категорија, и на ниво на целиот столб. Притоа, не е вршено пондерирање, туку сите агрегирани оценки се утврдени како аритметичка средина.

| Проблем | Поткатегија | Индекс | | | | |
|-----------|---------------------|------------|-------------|-------------------------|----------------------|--------------------|
| | | De jure | De facto | Просек – подкатегија | Просек – категија | Просек – сектор |
| Проблем 1 | Надзор и контрола | 3,5 | 3,25 | 3,37 | 3,29 | 2,87 |
| | отчетност | 5 | 3 | 4 | | |
| | Ресурси и капацитет | 3 | 2 | 2,5 | | |
| Проблем 2 | Надзор и Контрола | 4,67 | 3,5 | 4,08 | | |
| | Ресурси и капацитет | 3,33 | 3,16 | 3,24 | | |
| Проблем 3 | Надзор и контрола | 5 | 3 | 4 | 3,1 | |
| | Транспарентност | 5 | 1 | 3 | | |
| | Отчетност | 3,67 | 1 | 2,3 | | |
| Проблем 4 | Интегритет | 3 | 1,6 | 2,3 | 2,4 | |
| | Ресурси и капацитет | 3 | 2 | 2,5 | | |
| Проблем 5 | Надзор и контрола | 4,5 | 3,75 | 4,12 | 1,90 | |
| | Отчетност | 1 | 1 | 1 | | |
| | Интегритет | 1 | 1 | 1 | | |
| | Ресурси и капацитет | 2 | 1 | 1,5 | | |

227 Прегледот на реализација на активностите на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Државната програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акциски план 2011-2015 г. Овој преглед е извадок од Извештајот за остварувањето на Државната програма 2011-2015, за период декември 2011 – ноември 2013, изготвен од Државната комисија за спречување на корупцијата.

228 Прегледот на реализација на активностите на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Државната програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акциски план 2011-2015 г. Овој преглед е извадок од Извештајот за остварувањето на Државната програма 2011-2015, за период декември 2011 – ноември 2013, изготвен од Државната комисија за спречување на корупцијата

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Ацевски, Максим. КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА на антикорупциски мерки и спроведувањето на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата / превенција и намалување на појавата на судир на интереси во локалната самоуправа
- Закон за Јавна внатрешна финансиска контрола, (Службен весник бр. 90/09, 12/11, 188/13)
- Закон за финансиска полиција, Службен весник бр.12 од 22.01.2014 година
- Извештај на СВОТ работилница за локализација на обуките за сертификација на сметководители и внатрешни ревизори во јавниот сектор одржана на 5 март 2014
- Извештајот на ЕК за Напредокот на нашата земја за 2013 година, Поглавје 32: Финансиска контрола Извештајот на ЕК за Напредокот на нашата земја за 2013 година, Поглавје 32: Финансиска контрола
- Извештај ЕУ, Национална програма за усвојување на законодавството на ЕУ -НПАА Наративен дел, Поглавје 3.32 Финансиска контрола.
- Меѓународни стандарди за професионално извршување на внатрешната ревизија, Службен весник бр. 136/10
- Национална програма за усвојување на законодавството на ЕУ -НПАА Наративен дел, Поглавје 3.32 Финансиска контрола
- Насоки за спроведување на процесот на управување со ризици, Министерство за финансии, Скопје 2014 година
- Национална програма за усвојување на законодавството на ЕУ -НПАА Наративен дел, Поглавје 3.32 Финансиска контрола
- Патоказ за имплементирање на системот на свиркачи во земјата
- Правилникот за начин на спроведување на општите финансиски процеси
- Прирачник за Финансиско управување и контрола, Министерство за финансии, Скопје, декември 2010 година
- Правилникот за програмата и начинот на полагање на испитот за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор (Службен весник број 136/10)
- Придонес кон Извештајот за напредокот на нашата земја од ЕК за 2013 година
- Прирачник за интегритет и судир на интереси, Државна комисија за спречување на корупција, Скопје 2013 година
- Прегледот на реализација на активностите на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Државната програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акциски план 2011-2015 г година
- “Промовирање на транспарентноста и отчетноста во јавните институции,” декември 2012, <<http://www.dksk.org.mk/images/kniga%20mkd-final%20%283%29.pdf>>
- Решение за формирање на работна група за извршување на работите за локализација на обуките за сертификација на сметководители и внатрешни ревизори во јавниот сектор во земјава донесено на 13.09.2013 година
- Сектор за ЈАВНА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА , <<http://www.finance.gov.mk/node/92>>

-
- Сектор III – Јавна администрација, Преглед на реализација на активностите на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Државната програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акциски план 2011-2015, декември 2011-ноември 2013
 - Стратегија за Реформа на јавната администрација 2010-2015, декември 2010 година
 - Стратегија за развој на јавната внатрешна финансиска контрола од 2013 до 2016, предлог
 - SIGMA Assessment on the Republic of Macedonia, 2013, Public Internal Financial Control,
 - Упатство за подготовка на Стратегијата за управување со ризиците, Министерство за финансии, јануари 2014 година

5. ИЗВЕШТАЈ ОД КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА АНТИКОРУПЦИСКИТЕ МЕРКИ И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ДРЖАВНАТА ПРОГРАМА ЗА ПРЕВЕНЦИЈА И РЕПРЕСИЈА НА КОРУПЦИЈАТА И НАМАЛУВАЊЕ НА СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ 2011-2015 ВО ОБЛАСТА ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО

Изработил: Максим Ацевски, ЦФЕ

Октомври 2014

ВОВЕД

Мисијата на ОБСЕ во Скопје спроведува повеќегодишни активности за поддршка на имплементацијата на „Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на судирот на интереси 2011–2015“ (Државната програма). Во 2012 година Мисијата помогна со развој на методологија за квалитативна проценка на активностите и индикаторите од Државната програма, со пилот квалитативна анализа за секторот образование и спорт, со оценување на перцепцијата на јавноста во три сектори од Државната програма како и со зајакнување на капацитетите на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) за развој на концептот на интегритет и електронската евиденција на податоците. Мисијата на ОБСЕ во Скопје ја продолжи соработката со ДКСК и во 2013 и 2014 година преку поддршка на изработка на квалитативна анализа и спроведување на истражување на јавното мислење за пет нови сектори од Државната програма – приватен сектор, политички сектор, локална самоуправа, јавна администрација и граѓанско општество.

Овој документ ја содржи квалитативната анализа во областа граѓанско општество.

Истата е насочена кон идентификуваните проблеми во Државната програма, при што преку низа индикатори ги оценува антикорупциските мерки и спроведувањето на Државната програма, ги утврдува силните и слабите страни на досега направеното и дава препораки за унапредување на борбата против корупцијата која се појавува во областа граѓанско општество. Главната цел на оваа анализа е да помогне на ДКСК во следење на спроведувањето на Државната програма, во подобрувањето на индикаторите и иновирањето на предвидените активности.

МЕТОДОЛОГИЈА

Методологијата е заснована на концептот на Националниот систем на интегритет на Транспаренси интернешнл. Проблемите кои се разгледувани се преземени од Државната програма. Под секој проблем се определени индикатори за состојбата и напредокот, како и препораки за подобрување на резултатите.

Како извори на податоци се користеа:

- Квалитативна анализа – анализа на примарна литература - релевантни закони, подзаконски акти, и други официјални документи и извештаи како и анализа на секундарна анализа – статии, написи, итн.
- Интервјуа со клучни извори на информации, и тоа со:
 - » Државна Комисија за спречување на корупција,
 - » Влада – Генерален секретаријат;
 - » Единица на локална самоуправа Велес;
 - » Единица на локална самоуправа Гостивар;
 - » Единица на локална самоуправа Охрид;
 - » Единица на локална самоуправа Струмица;
 - » Единица на локална самоуправа Прилеп;
 - » Единица на локална самоуправа Штип;
- Македонската асоцијација на новинари – МАН,

-
- Граѓанската организација – Македонски центар за меѓународна соработка – МЦМС,
 - Центар за граѓански комуникации и други.

Врз основана собраните податоци, истражувачот изготви нацрт-оценки за секој од индикаторите, и тоа од два аспекта – де јуре, што се однесува на правната рамка, и де факто, односно состојбата во пракса. При оценувањето, за правната рамка се користеше тристепенна скала од 1 до 5, при што: 1 = не, 3 = делумно, 5 = да.

За оценувањето на состојбата во пракса се користеше петстепенна скала од 1 до 5, при што: 1 = во многу мала мера, 2 = во мала мера, 3 = до одредена мера, 4 = во голема мера, 5 = во многу голема мера.

Одделните оценки, потоа, се собрани и претставени како просек во општа оцена за секоја поткатегија и категорија. За поедноставно прикажување, на крајот на овој документ оценките се прикажани сумарно и се изразени и како процент од максималната можна оценка.

Резултатите подложеа на претставување и валидација пред релевантните чинители, кои дискутираа за наодите и за оценките во врска со прашањата од индикаторите, со цел да се проверат, да се потврдат или да се дополнат податоците и резултатите. По ваквата валидација, се изврши финализирање на анализата.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Квалитативната анализа која се спроведе во рамки на овој проект имаше за цел да ги оцени главните ризични фактори/проблеми идентификувани од Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) во областа граѓанско општество нотирани во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата 2011-2015 година. Основните проблеми наведени од ДКСК беа разгледани од аспект на правната рамка и практичната имплементација, со цел да се направи преглед на постигнувањата како и да се истакнат главните слабости во овој сектор во земјава од аспект на надзорот и контролата, транспарентноста, интегритетот, отчетноста, ресурсите и капацитетот. Анализата е насочена и треба да послужи во севкупните напори за борба против корупцијата во полето граѓанско општество во земјава и преку детектирање на слабостите да даде и препораки за нивно надминување.

Во секторот Медиуми и граѓанско општество, беа утврдени шест проблеми односно ризични фактори во рамки на кои се разработени 14 активности за превенција и репресија на корупцијата и на судирот на интереси. Тие вклучуваат – 1) Нетранспарентност при доделувањето на јавни финансиски средства на здруженијата и фондациите; 2) Стекнување на статус на организација од јавен интерес; 3) Доделување на јавни средства на наменски основани здруженија што создава сомнеж за коруптивно и непродуктивно трошење на јавни средства; 4) Трошење на јавни и буџетски средства во медиумите; 5) Концентрација на сопственоста на медиумите и прикривање на сопственоста во медиумите и 6) Поврзаноста на медиумите со политичките центри на моќ.

Сегментот медиуми од секторот Медиуми и граѓанско општество не беше предмет на оваа квалитативна анализа со оглед на тоа што во периодот на подготовката на анализата во процедура беа измени на законската регулатива во која беа опфатени прашања од проблемите и ризиците посочени во тој сегмент.

Во неодамна подготвениот преглед на реализација на активностите за периодот декември 2011-ноември 2013 година, од предвидените вкупно 14 активности, ДКСК нотира дека во тек се 2 или 14% додека 12 или 86% се нереализирани активности.²²⁹

Генерален заклучок е дека во делот на проблемите/ризичните фактори 1, 2 и 3 што се однесуваат на граѓанското општество, сеуште постојат тесни грла, односно контролното опкружување и постапувањето од надлежните органи не е на посакуваното ниво.

Во однос на Проблемот 1 Нетранспарентност при доделување на јавни финансиски средства на здруженијата и фондациите, генерален заклучок е дека недостасуваат активности кои се во насока на утврдување критериуми за доделување јавни финансиски средства во Законот за здруженија и фондации и обезбедување на нивна соодветна примена. И покрај тоа што областа е уредена со поголем број подзаконски акти, сепак во практиката не е обезбедено нивна доследна примена.

Во врска со Проблемот 2 стекнување статус на организација од јавен интерес, не се констатирани поместувања во овој ризичен фактор и не се преземени активности за утврдување законски критериуми соодветни на целите, дејноста, капацитетот и интегритетот на ГО, со што статусот на здружение од јавен интерес би се стекнувал со исполнување на законските критериуми и како таков би се завел во Централниот регистар. Сега целокупната активност е во надлежност на владина комисија со што се создава можност за политизација, недоволна оправданост и недоволна транспарентност по ова витално прашање.

Во делот Проблем 3 Доделување јавни средства на наменски основани здруженија што создава можност за коруптивно и непродуктивно трошење на јавните средства. Информациите што се добиени со спроведеното истражување упатуваат на фактот дека во земјава речиси да не е заживеан концептот на функционално партнерство со надлежните органи освен во одредени сегменти каде се доверува вршењето работи од сферата на јавните овластувања.

ПРЕПОРАКИ

- Во рамките на постојниот начин на финансирање, Владата да обезбеди навремено донесување на актот за распределба на средствата од Буџетот, со што ќе обезбеди и создаде услови за навремено реализирање на проектните активности и доставување на извештајот за истите во утврдениот рок.
- Владата да преземе активности со кои ќе се изврши утврдување јасни, транспарентни и применливи критериуми за целите и начинот на распределба на средства од Буџетот, буџетите на општините, буџетите на општините во градот Скопје и буџетот на градот Скопје во Законот за здруженија и фондации. Тоа би обезбедило еднаков пристап на сите НВО и фондации до средствата од Буџетот, буџетите на општините, буџетите на општините во градот Скопје и буџетот на градот Скопје, оправданост во трошењето, транспарентност, неселективност и отчетност.
- Владата и единиците на локалната самоуправа да преземат мерки и активности во рамките на своите надлежности со што ќе извршат изменување и дополнување на актите (Законот за здруженија и фондации и подзаконските акти кои ја уредуваат оваа област) со што ќе се обезбеди:
 - » можност незадоволните НВО и фондации да поднесат приговор/жалба,
 - » двостепеност во постапката на разгледување на приговорите/жалбите.

- Надлежните органи во наредниот период да преземат активности со кои ќе обезбедат доследно почитување на роковите за доставување на извештаите за начинот на искористување на средства од страна на НВО и фондациите.
- Владата да утврди обврска во Законот за здруженија и фондации со која давателите на средствата (Владата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје) изработениот извештај за начинот на искористување на доделените средства и спроведените проектни активности и остварени резултати бидат јавно достапни и соодветно објавени на веб-страниците на давателите на средствата.
- Владата е потребно да преземе активности со кои критериумите за утврдување на статусот организација од јавен интерес ќе ги утврди во Законот за здруженија и фондации, а чинот на добивање на наведениот статус да се остварува со исполнување на утврдените критериуми што се констатира во фазата на регистрирање кај надлежниот регистар.
- Владата да преземе активности за изменување на законските акти (Законот за здруженија и фондации, Закон за Владата и другите закони) кои го уредуваат начинот и можноста за доделување средства од Буџетот и буџетите на општините со воведување на можност здруженијата да се јават како функционални партнери на државните и други органи и да рефлектираат на буџетска поддршка за извршување јавни проектни работи преку активности што ним по дефиниција им се својствени, какви што се кампањи, обуки, анкети, дебати, и сл.

НАОДИ ОД КВАЛИТАТИВНАТА АНАЛИЗА

ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО

Проблем /ризичен фактор 1:

Нетранспарентност при доделувањето јавни финансиски средства за здруженијата и фондациите

Образложение:

Критериумите за финансирање на здруженијата и фондациите од страна на Владата со средства од Буџетот, буџетот на општините, јавните претпријатија и јавните фондови како и средствата од странски фондови, не се јасно дефинирани, а процедурата за финансирање не е доволно транспарентна.

Институција: **Влада -Генерален секретаријат;**

Единица на локална самоуправа Велес;

Единица на локална самоуправа Гостивар;

Единица на локална самоуправа Охрид;

Единица на локална самоуправа Струмица;

Единица на локална самоуправа Прилеп;

Единица на локална самоуправа Штип;

Македонската асоцијација на новинари – МАН,

Граѓанската организација – Македонски центар за меѓународна соработка– МЦМС,

Центар за граѓански комуникации

Категорија: Транспаретност

Прашање - индикатор: Дали сметате дека постојните законски и подзаконски акти (Закон за здруженија и фондации „Службен весник“ број 52/10 и 135/11, Програмите за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите и Одлуката за критериумите и постапката за распределба на средства за финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и фондации од Буџетот „Службен весник“ број 23/2009) во делот на утврдување на јасни и транспаретни критериуми, правила, процедури и двостепеност на постапката се адекватни и обезбедуваат транспаретност, неселективност и еднаква положба на сите НВО и фондации?

Оценка:

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Финансирањето на Невладините организации и доделувањето на средства на истите од страна на Буџетот, Буџетите на Единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија и јавните фондови се уредени со повеќе законски, подзаконски и интерни акти донесени од Собранието, Владата, раководителите на субјектите кои донираат одредени средства, Советите на општините и други надлежни органи.

Меѓу клучните законски и подзаконски акти со кои се уредува финансирањето на Невладините организации и критериумите за доделување на средствата за оваа намена се одредбите на:

- Закон за здруженија и фондации („Службен весник“ број 52/10 и 135/11);
- Закон за донации и спонзорства во јавните дејности („Службен весник“ број 47/06, 86/08, 51/11, 28/14);
- Закон за извршување на Буџетот („Службен весник број 180/2013);
- Кодекс на добри практики за финансиска подршка на здруженија на граѓани и фондации (Службен весник“ број 130/2007);
- Одлука за критериумите и постапката за распределба на средства за финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и фондации од Буџетот („Службен весник“ број 23/2009);
- Програма за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите за 2013 година („Службен весник“ број 4/2013);
- Програма за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите за 2014 година („Службен весник“ број 8/2014);

-
- Правилникот за начинот и постапката за доделување на средства на здруженија на граѓани за вршење на одредени работи од областа на социјалната заштита („Службен весник“ број 24/2005 и 38/2007).

Одредбите на член 49 од Законот за здруженија и фондации дава само генерално упатување на начинот на доделување на средства од Буџетот, буџетите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, односно упатува и дава можност:

- „Владата и советите на општините, советите на општините во градот Скопје и Советот на градот Скопје поблиску да ги уредуваат условите за распределба и користење на средствата за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондацииите.
- Владата, односно надлежните органи на државната управа и општините, општините во градот Скопје и градот Скопје донесуваат годишни планови и програми за распределба на средствата намените за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондацииите“.

Ваквите генерални овластувања (дискреционо право на Владата и советите на општините, општините во градот Скопје и Градот Скопје) во самиот закон без притоа критериумите и условите за начинот на доделување на средствата да бидат утврдени во самиот закон создава на појава на фаворизирање на одредени НВО и фондации и создавање на услови за нетранспарентен и селективен пристап при доделувањето на средства од Буџетот на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје.

Одредбите на Законот за извршување на Буџетот за соодветна година упатуваат на тоа дека средствата за оваа намена се користат врз основа на Одлука донесена од Владата по предлог од комисијата формирана од Владата.

Со Одлука за критериумите и постапката за распределба на средства за финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и фондации од Буџетот донесена од Владата се утврдени критериумите и постапката на распределба на средствата од Буџетот за финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и фондации. Имено со наведената одлука се утврдени:

- Основните организациски критериуми кои треба да ги исполнуваат НВО (4 критериуми);
- Програмските критериуми со кои се оценува квалитетот на понудените проекти (3 критериуми, каде во рамките на секој критериум има подкритериуми);
- Начинот на оценување;
- Документите кои треба да се достават од страна на заинтересираните НВО;
- Доставувањето на извештајот за начинот на користење на средствата.

Со Програмата за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондацииите за 2013 година се утврдени:

- Висината на средствата за финансирање на програмските активности на НВО и фондацииите;
- Приоритетните цели кои ќе преставуваат предмет на финансирање;
- Начинот на распределба (повикувајќи се на примена на кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации), и
- Начинот на доставување на извештај за искористените средства.

Со Правилникот за начинот и постапката за доделување на средства на здруженија на граѓани за вршење на одредени работи од областа на социјалната заштита се утврдуваат:

- Начинот на доделувањето на средствата на НВО регистрирани за вршење на работи од областа на социјалната заштита;
- Потребните податоци и документи кои се поднесуваат со барањето/проектот/пријавата;
- Критериумот за оценување на пријавите, и
- Содржина на одредбите на договорот кој се склучува за добивање на средствата.

Погоренаведените подзаконски акти во одредена мерка преставуваат напредок во уредувањето на наведената област и соодветна рамка за начинот на постапување на надлежните органи при разгледување и одобрување на средства од Буџетоти буџетите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондации, но без нивно вклучување во Законот за здруженија и фондации, се остава можност за политичка пристрасност, инструментализација и необезбедување рамноправна положба на сите НВО и фондации.

Правилната примена и практикувањето на погоренаведените подзаконски акти во пракса од страна на евалуарните учесници во оваа квалитативна анализа е оценето со просечна оценка од 3,40 односно „делумно“ од причина што за оценката „делумно“ се изјасниле шест анкетирани правни субјекти, не земајќи го во предвид исклучокот каде за оваа област е дадена оценка „не“ (од страна на еден правен субјект) и оценка „да“ (со оценка „да“ добиен е повратен одговор од три анкетирани правни субјекти), што јасно укажува дека во понатамошниот период потребно е да се преземат одредени активности во насока на надминување на констатираните слабости.

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Погоренаведените подзаконски акти претставуваат одредена рамка за начинот на постапување на Владата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје. Во нивната практична примена се пројавени одредени слабости и отстапувања кои фрлаат сенка врз целокупното постапување и доделување на средства од Буџетот, буџетите на општините, буџетите на општините во градот Скопје и буџетот на градот Скопје.

Освен дадениот коментар од страна на Владата – Генерален секретаријат „Покрај наведените акти, во постапката на распределба на средствата од Буџетот наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации се применува и Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации („Службен весник“ бр.130/2007), чија цел е обезбедување транспарентност, определување на основни организациски критериуми и ефикасно следење на финансиската поддршка на здруженија и фондации од страна на Владата и органите на државната управа, како и зголемена отчетност во користењето на доделените сретства од страна на здруженијата и фондации.

ите“, со кој укажуваат дека целокупната постапка е транспаретна и обезбедува рамноправен пристап и положба на сите заинтересирани НВО и фондации, податоците добиени од преостанатите анкетирани ги докажуваат детектираните слабости.

Имено скоро сите интервјуирани лица упатија забелешки на транспаретноста во начинот на доделувањето на средствата, истакнувајќи дека во целокупната постапка транспаретен е само јавниот повик за доделување на средствата и одлуката за добиените грантови. Во насока на обезбедување на јасна престава за начинот на размислување на анкетираните правни субјекти во продолжение ќе ги цитираме одредени кажувања од нивна страна и тоа како што следува:

„Самата големина на фондот наменет за финансиска поддршка на здруженија и фондации од страна на Владата за 2014 година од само 12 милиони денари како и поставените цели на финансирањето (економски развој, интеграција во НАТО и ЕУ и сл.) доволно говори дека не постои сериозна намера за поддршка на НВО секторот. Во целиот процес се чини дека е јавно само објавувањето на Огласот за доделувањето на средствата и објавувањето на списокот на грантисти. Притоа, спорни се критериумите за избор на најдобрите проекти (начинот на делење на бодови) како и свесно отсуство на контрола и отчетност во трошењето на парите од доделените грантови што ја доведува во прашање и целта на финансирањето“.

„Горенаведените акти не ги третираат во целост прашањата за критериумите, транспаретноста и отчетноста на постапката. Законот за здруженија и фондации скоро и да нема одредби за критериумите, ниту за постапката за распределба на средства за граѓанските организации. Исто така и во програмите и одлуките кои се носат на годишно ниво нема доволно одредби за критериумите и постапката. Поконкретни правила се пропишани во Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженија и фондации од 2007 година, но поради необврзувачкиот карактер, тие не се применуваат од страна на институциите“.

Со извршениот увид во одговорите на другите поставени прашања за добивање јасна слика во наведената област со право се констатира дека се упатуваат забелешки за начинот на користење на средствата, за критериумите, за изборот на НВО добитници на средствата, висината на обезбедените средства, можноста за увид во извршеното бодување/рангирање на проектните активности/проекти од НВО како и за неможноста на двостепеност во постапката.

Од извршената анализа на законските и подзаконските акти, Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации како и извршените интервјуа со повеќе преставници на анкетираните правни субјекти може да се констатира дека во Законот за Здруженија и фондации отсуствуваат конкретни критериуми за начинот на распределба на средства од Буџетот, буџетите на општините, буџетите на општините во градот Скопје и буџетот на градот Скопје, односно целокупниот начин и критериуми за распределба на овие средства е уреден со подзаконските акти.

Препорака

Владата да преземе активности со кои ќе се изврши утврдување на јасни, транспаретни и применливи критериуми за начинот на распределба на средства од Буџетот, буџетите на општините, буџетите на општините во градот Скопје и буџетот на градот Скопје во Законот за здруженија и фондации. Тоа би обезбедило еднаков пристап на сите НВО до средствата од Буџетот, буџетите на општините, буџетите на општините во градот Скопје и буџетот на градот Скопје, оправданост во трошењето, транспаретност, неселективност и отчетност.

Институција: Влада - Генерален секретаријат

Категорија: Транспаретност

Прашање - индикатор: Дали за одлуката за распределба/финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и фондации од Буџетотосвен што е објавена во Службен весник е воспоставена практика да се објавува на веб страницата на Владата?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Одлуката за распределба на средства од Буџетотза 2013 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации е објавена во („Службен весник“ број 185/2013 година).

Со наведената одлука се врши објавување на НВО и фондациите кои се добитници на паричните средства како и рокот за доставување на извештајот за користење на средствата.

| | | |
|-------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Од извршениот увид во Одлуката за распределба на средства од Буџетотза 2013 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите, може да се констатира дека истата е донесена на ден 17.12.2013 година а објавена во Службен весник на ден 25.12.2013 година и воедно објавена на веб страната www.nvosorabotka.gov.mk на ден 27.12.2013 година. Наведената состојба упатува дека постапката за одлучување кои НВО и фондации ќе бидат добитници на средства и нивното објавување е извршено на крајот на годината што има влијание пред се:

- На можноста за доделување на средствата на преферирани и претходно одредени НВО и фондации;
- На периодот на имплементација на проектните активности;
- На известувањето за реализираните активности (почитување на роковите), итн.

Со наведената одлука се наведува дека вкупните средства во износ од 12.000.000 денари се распределуваат на (40 четириесет поодделни наведени НВО и фондации) без притоа да се наведе износот на секоја поодделна НВО или фондација ниту да се наведат податоци во која програмска/приоритетна цел припаѓа добиениот грант како и да се наведат податоци за бројот на одобрените апликации во одреден приоритет.

Во исто време во самата одлука се наведува дека рокот на доставување на извештајот за искористените средства е 30 дена по завршување на проектните активности, а најдоцна до 30.06.2014 година, без притоа да се имаат предвид:

- одредбите на член 7 од Одлуката за критериумите и постапката за распределба на средства за финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и фондации од Буџетот, во која е уредено дека извештајот за користењето на средствата е потребно да се достави до надлежните органи најдоцна до 31 јануари 2014 година, и
- одредбите на точка 5 од Програмата за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации за 2013 година, во која е уредено дека извештајот за искористување на средствата ќе биде доставен најдоцна до 31.01.2014 година..

Погоренаведената состојба упатува дека со вака донесената одлука се влијае на можноста за доделување на средствата во наведениот известувачки период на преферирани и претходно одредени НВО и фондации, како и на периодот на имплементација на проектните активности и на известувањето за реализираните активности (почитување на роковите), односно наведената состојба упатува на непочитување на подзаконските акти и утврдените рокови за имплементација на предвидените проектни активности.

Препорака

Владата да обезбеди навремено донесување на актот за распределба на средствата од Буџетот, со што ќе се обезбеди усогласување на актите и ќе се создадат услови за навремено реализирање на проектните активности и доставување на извештајот во утврдениот рок.

Институција: Влада - Генерален секретаријат

Категорија: Транспаретност

Прашање - индикатор: Дали во досегашниот период на практикување на доделување/распределба на средства за финансирање на програмските активности на НВО и фондации со средства од Буџетот, е воспоставена можност за приговори/жалби по однос на донесените решенија/одлуки, дали има двостепеност на постапката и дали имало доставено приговори/жалби?

| Оценка – de jure | Не | 1 |
|------------------|---------|---|
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Постапката за доделување на средствата за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите е уреден како со Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации, Одлука за критериумите и постапката за распределба на средства за финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и фондации од Буџетоти Програма за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите што секоја година се објавува од страна на Владата.

Во ниту еден акт од погоренаведените не е наведена можноста за поднесување на приговор или жалба на донесениот акт за распределба на средствата.

| | | |
|-------------------|----------------------|---|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Претходно наведените акти кои се однесуваат на уредувањето на начинот на доделување на средства за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите како и Одлуката за распределба на средства од Буџетот за 2013 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации не даваат можност незадоволните здруженија и фондации да поднесат приговор/жалба или барање за преразгледување на поднесените проекти од нивна страна.

Наведената констатација е потврдена и со обезбедениот повратен одговор од Владата – Генерален секретаријат на доставениот прашалник со кој јасно укажува дека:

„Против Одлуката на Владата за распределба на средствата од Буџетот наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации не е пропишано право на приговор/жалба“.

За осознавање на наведената состојба кај ЕЛС поставено е соодветно прашање и на анкетираниите ЕЛС, при што од добиените одговори може да се констатира дека наведената состојба е идентична и кај ЕЛС, односно не е дадена можност на приговор/жалба на донесениот акт.

Со самата оваа констатација произлегува дека не се ни создадени услови за двостепеност во постапката на разгледување на поднесените приговори/жалби од незадоволните организации.

Препорака

Владата и Единиците на локалната самоуправа да преземат мерки и активности во рамките на своите надлежности со што ќе извршат изменување и дополнување на актите (Законот за здруженија и фондации и подзаконските акти кои ја уредуваат оваа област) со кои ќе обезбедат:

- можност незадоволните НВО и фондации да поднесат приговор/жалба, и
- двостепеност во постапката за доделување на буџетските средства.

Институција: Влада - Генерален секретаријат

Категорија: Транспарентност/отчетност

Прашање - индикатор: Дали невладините организации и фондации корисници на средства од Буџетот по основ на финансирање на програмските активности, доставуваат финансиски извештаи за искористување на средствата и остварување на планираните активности во точно утврдените рокови и дали истите Владата ги објавува на веб страницата со цел да бидат достапни на пошироката јавност?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Начините на известување и роковите за известување се уредени со Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации, Одлуката за критериумите и постапката за распределба на средства за финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и фондации од Буџетоти Програмата за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите што секоја година се објавува од страна на Владата.

Во погоренаведените акти не е наведена обврска дека Владата и Општините, општините во градот Скопје и градот Скопје имаат обврска да ги објавуваат поединечните извештаи доставени од НВО и Фондации корисници на средства.

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

За осознавање на фактичката состојба во овој дел а се со цел обезбедување на висок степен на транспарентност, јавност и отчетност во начинот на искористувањето на средствата доделени од Буџетот, буџетите на општините, буџетите на општините во градот Скопје и буџетот на градот Скопје, конструиран е соодветен прашалник кој е доставен до Владата – Генерален секретаријат, анкетираниите ЕЛС и одредени НВО, при што добиените одговори упатуваат на констатацијата дека НВО и Фондациите корисници на средства од Буџетот, буџетите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје имаат обврска да доставуваат соодветни извештаи за искористените средства но истите не се објавуваат на веб страницата на Владата, односно на веб страниците на општините.

Како потврда за наведената состојба е дадениот коментар на Владата – Генерален секретаријат:

„Здруженијата и фондациите кои се финансиски поддржани од Владата во рок од 30 дена по завршувањето на проектот доставуваат Завршен извештај на утврден образец кој содржи наративен и финансиски дел. Завршните извештаи не се објавуваат на веб страницата на Владата. Врз основа на овие извештаи, Одделението за соработка со невладини организации на Генералниот секретаријат доставува до Владата Извештај за реализација на Програмата за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите со финансиски показатели и образложение на постигнатите резултати. Извештајот не се објавува на веб страница“.

Сето ова упатува на констатацијата дека процесот е нетранспарентен и ризичен за девијации, па оттаму во наредниот период Владата е потребно да преземе мерки со кои ќе се изврши изменување на одредбите на Законот за здруженија и фондации и да се воспостави обврска добиените извештаи од корисниците на средствата да бидат објавени на веб страницата на Владата односно на веб страницата на ЕЛС односно на веб страницата на давателот на средствата.

Препорака

Владата потребно да преземе мерки со кои ќе се изврши изменување на одредбите на Законот за здруженија и фондации со кои ќе се воспостави обврската добиените извештаи од корисниците на средствата да бидат објавени на веб страната на Владата односно на веб страниците на ЕЛС односно на веб страницата на давателот на средствата.

Институција: Влада - Генерален секретаријат

Категорија: Транспаретност/отчетност

Прашање - индикатор: Дали Генералниот секретаријат има воспоставено практика за подготвување извештај за реализација на Програмата за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондацииите, негово доставување во утврдениот рок до Владата и истите Владата да ги објавува на веб страната со цел да бидат достапни на пошироката јавност?

| | | |
|-------------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Со точка 5 од Програмата за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондацииите за 2013 година е уредено дека Генералниот секретаријат на Владата ќе достави Извештај за реализација на Програмата до Владата со финансиски показатели и образложение на постигнатите резултати, до 28.02.2014 година.

| | | |
|--------------------------|---------------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Имајќи предвид дека со Одлуката за доделување на средства од Буџетот за 2013 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации, рокот за доставување на извештаите за начинот на искористување на средствата е утврден најдоцна до 30.06.2014 година, оваа активност во пропишаниот рок не може да се спроведе, а дали воопшто ќе биде спроведена останува да се провери во наредниот период.

Но во исто време од добиениот одговор од страна на Владата – Генерален секретаријат и анкетираните ЕЛС може да се констатира дека од добиените извештаи доставени од стра-

на на корисниците на средствата се изработува еден конечен извештај за начинот на користење на средствата и спроведените програмски активности но не е создадена пракса овој извештај да биде јавно достапен односно објавен на веб страницата на давателот на средствата.

Во продолжение го поместуваме дадениот коментар од страна на Владата– Генерален секретаријат:

„Врз основа на завршните извештаи од здруженијата и фондациите кои се финансиски поддржани од Владата, Одделението за соработка со невладини организации на Генералниот секретаријат подготвува Извештај за реализација на Програмата за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите со финансиски показатели и образложение на постигнатите резултати. Извештајот се доставува за разгледување од страна на Владата во рокот утврден со Одлуката за распределба на средствата од Буџетот наменети за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите. Извештајот не се објавува на веб страна“.

Ваквата состојба упатува на констатацијата дека во наредниот период треба Владата во Законот за здруженија и фондации да овозможи да се утврди обврска со која давателите на средствата (Владата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје) изработениот извештај за начинот на искористување на доделените средства и спроведените проектни активности и остварени резултати ќе ги направат достапни за пошироката јавност преку објавување на веб страниците на давателите на средствата.

Препорака

Надлежните органи во наредниот период да преземат активности со кои ќе обезбедат доследно почитување на роковите за доставување на извештаите за начинот на искористување на средства од страна на НВО и фондациите.

Владата да овозможи утврдување обврска во Законот за здруженија и фондации со која давателите на средствата (Владата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје) изработениот извештај за начинот на искористување на доделените средства и спроведените проектни активности и остварени резултати ќе ги направат јавно достапни преку објавување на веб страниците на давателите на средствата.

Проблем /ризичен фактор 2:

Стекнување статус на организација од јавен интерес

Образложение:

Постојниот закон утврдува на предлог на владина комисија, Владата да донесе одлука за доделување статус на здружение од јавен интерес на одделни здруженија кои со тоа се привилегирани во финансирањето со јавни средства. Со оглед на фактот што јавниот интерес се изразува во целите, целните групи и дејностите на здружението според што се разликуваат здруженија од јавен, групен или личен интерес потребно е критериумите за здружение од јавен интерес да бидат со закон утврдени и статусот да се добива со чинот на регистрацијата.

Институција: Влада – Генерален секретаријат;

Центар за граѓански комуникации;

Македонски центар за меѓународна соработка – МЦМС;

Македонска асоцијација на новинари - МАН

Категорија: Транспарентност

Прашање - индикатор: Дали сметате дека постојните законски одредби од Законот за здруженија и фондации („Службен весник“ број 52/10 и 135/11) во делот на утврдување на критериумите и постапката на стекнување статус од јавен интерес на НВО обезбедуваат транспарентност и рамноправен статус соодветен на целите на НВО и на фондациите?

| | | |
|------------------|----------------|----------|
| Оценка – de jure | Не | 1 |
| | Делумно | 3 |
| | Да | 5 |

Образложение:

Стекнувањето статусот на организација од јавен интерес е уреден со одредбите на членовите 73 – 89 од Законот за здруженија и фондации („Службен весник“ број 52/10 и 135/11). Имено согласно постојните одредби статусот на организација од јавен интерес го определува²³⁰ Владата по предлог на Комисијата за организации со статус од јавен интерес. Оваа комисија е формирана од страна на Владата и е составена од претседател и десет члена од кои 8 члена се од надлежните министерства еден претставник од Агенцијата за млади и спорт и само двајца претставници на организации регистрирани во согласност со овој закон.

Начинот и критериумите за избор, како и причините за престанок на вршењето на работата на претседателот и членовите на комисијата се уредени со подзаконски акт донесен од страна на Министерот за правда „Правилник за начинот и критериумите за избор, како и причините за престанок на вршењето на работата на претседателот и членовите на комисијата за организации со статус од јавен интерес, објавени во „Службен весник“ број 142/2010.

230 Член 79 од законот за здруженија и фондации.

| | | |
|--------------------------|----------------------|----------|
| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Формално правно се уредени критериумите за стекнување на статусот организација од јавен интерес како и органите и телата кои се инволвирани во постапката за вршење на административно- техничките работ и донесување на актот за утврдување на статусот од јавен интерес.

И покрај тврдењата од страна на Владата – Генерален секретаријат дека „Условите и постапката за стекнување статус на организација од јавен интерес се јасно дефинирани во Законот за здруженија и фондации и подеднакво достапни за заинтересираните здруженија и фондации“ и дека нема потреба од менување на состојбите во оваа област, очигледен е фактот дека во практиката има состојби кои негативно влијаат врз целокупното опкружување и работење во невладиниот сектор, а секако и врз добивањето статус на организација од јавен интерес што е директно поврзано со можноста за користење на буџетски средства.

Имено дел од анкетираниите НВО се изјаснија позитивно за ставот на ДКСК со кој статусот на организација од јавен интерес ќе се стекнува со самиот чин на регистрирање кај надлежниот регистар, со што ќе се исклучи можноста за пристрасност, селективност и арбитрерност.

Освен концептот кој го нуди ДКСК кој се состои во тоа статусот на организација од јавен интерес да се добива со самиот чин на регистрирање во Централниот регистар врз основа на јасно утврдени критериуми, цели и дејности кои НВО ќе ги поседува како свои референтен капацитет и интегритет.

Без разлика на негативниот став од страна на Владата – Генерален секретаријат за предлогот на ДКСК за стекување на статус на организација од јавен интерес со самиот чин на регистрирање кај надлежниот регистар, Владата е потребно да преземе активности со кои критериумите за статусот организација од јавен интерес ќе ги утврди во Законот за здруженија и фондации, а чинот на добивање на наведениот статус да произлегува од исполнувањето на утврдените критериуми што ќе се констатира при регистрирање кај надлежниот регистар.

Препорака

Владата потребно е да преземе активности со кои критериумите за утврдување на организација од јавен интерес ќе ги утврди Законот за здруженија и фондации а чинот на добивање на наведениот статус да произлегува од исполнувањето на утврдените критериуми што ќе се констатира при регистрирање кај надлежниот регистар.

Проблем /ризичен фактор 3:

Доделување на јавни средства на наменски основани здруженија што создава сомнеж за коруптивно и непродуктивно трошење на јавни средства.

Образложение:

Наспроти давањето јавни средства за поддршка на целокупното работење на одделни здруженија, кое не ги решава нивните материјални потреби, а начинот на распределба создава негативни реакции за пристрасност, не постои можност капацитетните ГО на принципот на функционално партнерство да аплицираат со свои проекти за да реализираат активности за кои се основани и регистрирани – анкети, обуки, медиумски кампањи, кампањи за градење на свеста кај граѓаните, поттикнување на мотивираноста на граѓаните кон определена цел, јавни дебати, истражувања. Фактот што во тековните владини и други проекти на државните органи има простор за остварување и на активности што по дефиниција им припаѓаат на ГО и што во земјата треба да се развива домашниот граѓански сектор бара создавање можност за вршење на јавни работи од страна на ГО по принципот на транспарентно конкурирање пред државните органи со наменски проекти. Воедно тоа ќе овозможи домашните ГО да не зависат исклучиво од финансиската поддршка од странски донатори.

Институција:

Категорија: Транспарентност

Прашање - индикатор: Дали сметате дека постојните законски одредби од Законот за здруженија и фондации („Службен весник“ број 52/10 и 135/11) во делот на утврдување на јасни и транспарентни критериуми, правила и процедури за аплицирање на НВО со свои проекти (по принципот на функционално партнерство) до надлежните државни органи се адекватни и обезбедуваат транспарентност, неселективност и еднаква положба на сите НВО и фондации?

Оценка:

| Не | 1 |
|---------|---|
| Делумно | 3 |
| Да | 5 |

Образложение:

Со одредбите на член 90 од Законот за здруженија и фондации е уреден начинот на доверување на вршење на јавни овластувања, со пренесување на надлежности од орган на државна управа, од орган на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и други органи кои имаат јавни овластувања, но не и начинот на функционално партнерство меѓу наведените органи и невладините организации и фондации.

| Оценка – de facto | Во многу мала мера | 1 |
|-------------------|----------------------|---|
| | Во мала мера | 2 |
| | До одредена мера | 3 |
| | Во голема мера | 4 |
| | Во многу голема мера | 5 |

Образложение:

Од извршеното проучување на законските и подзаконските акти како и извршените интервјуа во земјава не е заживеан концептот на функционално партнерство со надлежните органи освен во одредени сегменти каде се работи за вршење на работи од сферата на јавните овластувања.

Тековно, Владата и другите надлежни органи преземаат активности/кампањи кои се насочени кон:

- градење на свеста на граѓаните;
- поттикнување на мотивираноста на граѓаните кон определена цел;
- зголемување на наталитетот во земјава;
- организирање на јавни дебати;
- истражување;
- промовирање на одредени достигнувања итн., и истите ги реализираат во сопствена режија самостојно или пак со некој економски оператор.

Овие активности сами по себе може на транспарентен и непристрасен начин да се доделат на невладините организации по пат на јавен повик за поднесување соодветни наменски проекти со што на НВО секторот ќе му се даде вистинското место во системот и реален поттик за негов опстој и развој.

Препорака:

Владата да преземе активности за изменување на законските акти (Законот за здруженија и фондации, Закон за Владата и другите закони) кои го уредуваат начинот и можноста за доделување на средства од Буџетот и буџетите на општините за активности врз основа на принципот на функционално партнерство.

ПРЕГЛЕД НА ИНДЕКСИ

Иако методологијата врши квалитативна проценка на состојбата, извршено и е нумеричко оценување со цел да се резимираат информациите и да се посочат клучните слабости и силни страни. Оттука, во текстот погоре за секое од прашањата-индикатори е дадена оценка од 1 до 5 – каде 1 е најниска, а 5 највисока.

Врз основа на дадените оценки од 1 до 5 на секое од прашањата-индикатори извршено е агрегирање на оценките на ниво на поткатегија, на ниво на категорија, и на ниво на целиот столб. Притоа, не е вршено пондерирање, туку сите агрегирани оценки се утврдени како аритметичка средина.

| Проблем | Поткатегија | Индекс | | | | |
|-----------|----------------|---------|----------|----------------------|---------------------|-----------------|
| | | De jure | De facto | Просек – подкатегија | Просек – категорија | Просек – сектор |
| Проблем 1 | транспаретност | 2,33 | 1,66 | 1,995 | 2,12 | 1, 873 |
| | отчетност | 3 | 1,5 | 2,25 | | |
| Проблем 2 | транспаретност | 3 | 2 | 2,5 | | |
| Проблем 3 | транспаретност | 1 | 1 | 1 | 1 | |

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Закон за здруженија и фондации („Службен весник“ број 52/10 и 135/11);
- Закон за донации и спонзорства во јавните дејности („Службен весник“ број 47/06, 86/08, 51/11, 28/14);
- Закон за извршување на Буџетот („Службен весник број 180/2013);
- Кодекс на добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации (Службен весник“ број 130/2007);
- Одлука за критериумите и постапката за распределба на средства за финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и фондации од Буџетот („Службен весник“ број 23/2009);
- Програма за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите за 2013 година („Службен весник“ број 4/2013);
- Програма за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите за 2014 година („Службен весник“ број 8/2014);
- Правилникот за начинот и постапката за доделување на средства на здруженија на граѓани за вршење на одредени работи од областа на социјалната заштита („Службен весник“ број 24/2005 и 38/2007);
- Законот за медиуми („Службен весник“ број 184/13 и 13/14);
- Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (Службен весник бр.184/13, 13/14 и 44/14);
- Законот за радиодифузна дејност („Службен весник“ број 100/2005, 19/2007, 103/2008, 152/2008, 6/2010, 145/2010, 97/2011, 13/2012 и 72/2013)

