

НАЦИОНАЛЕН СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ - ОЦЕНКА ЗА МАКЕДОНИЈА



Kingdom of the Netherlands

ОВОЈ ПРОЕКТ ФИНАНСИСКИ Е ПОДДРЖАН ОД ЕВРОПСКАТА УНИЈА
И ОД АМБАСАДАТА НА КРАЛСТВОТО ХОЛАНДИЈА.

НАЦИОНАЛЕН СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ - ОЦЕНКА ЗА МАКЕДОНИЈА

МАЈ 2016



Националниот систем за интегритет на Македонија е подготвен од страна на Транспаренси Интернешнл – Македонија, во соработка со Секретаријатот на Транспаренси Интернешнл во Берлин.

Овој проект финансиски е поддржан од Европската унија и од Амбасадата на Кралството Холандија во Република Македонија.

Оваа публикација е подготвена со помош на Европската унија и на Амбасадата на Кралството Холандија во Република Македонија. За содржината на овој документ одговара Транспаренси Интернешнл – Македонија и во никој случај не може да се смета како став на Европската унија и на Амбасадата на Кралството Холандија во Република Македонија.

Автори:

Главен истражувач:	Д-р Слаѓана Тасева
Раководител на проектот:	Методи Зајков
Главен уредник:	Д-р Слаѓана Тасева
Соработници во истражувањето:	М-р Дона Димов Марковска М-р Јулијана Караи
Надворешна контрола:	Александар Кржаловски
Печати:	Датапонс Скопје
Тираж:	500

Вложени се максимални напори за верификација на точноста на податоците што се содржани во овој извештај. Се верува дека сите информации заклучно со декември 2015 се точни. Во секој случај, Транспаренси Интернешнл се оградува од одговорност за последиците од употребата на извештајот за други цели и контекст.

ISBN 978-608-65772-3-0

СОДРЖИНА

I. ВО ВРСКА СО ОЦЕНУВАЊЕТО НА НАЦИОНАЛНИОТ СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ	15
II. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	27
III. ПРОФИЛ НА ЗЕМЈАТА.....	35
IV. ПРОФИЛ НА КОРУПЦИЈАТА.....	43
V. АНТИКОРУПЦИСКИ АКТИВНОСТИ.....	49
VI. НАЦИОНАЛЕН СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ	55
1. ЗАКОНОДАВНА ВЛАСТ	55
2. ИЗВРШНА ВЛАСТ.....	69
3. ПРАВОСУДСТВО.....	83
4. ЈАВЕН СЕКТОР.....	99
5. ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО.....	115
6. АГЕНЦИИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ.....	127
7. ДРЖАВНА ИЗБОРНА КОМИСИЈА	139
8. ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА	153
9. НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ.....	169
10. ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА.....	183
11. ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ.....	197
12. МЕДИУМИ.....	215
13. ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО.....	231
14. ДЕЛОВЕН СЕКТОР.....	241
15. ЈАВНИ ПРЕТРИЈАТИЈА.....	259
VII. ПРЕПОРАКИ.....	273
VIII. БИБЛИОГРАФИЈА.....	281

КРАТЕНКИ

- **(ААВМУ)**
АГЕНЦИЈА ЗА АДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ
- **(АА)**
АГЕНЦИЈАТА ЗА АДМИНИСТРАЦИЈА
- **(УСАИД)**
АГЕНЦИЈА ЗА МЕЃУНАРОДЕН РАЗВОЈ НА САД
- **(БДП)**
БРУТО ДОМАШЕН ПРОИЗВОД
- **(БЈБ)**
БИРО ЗА ЈАВНА БЕЗБЕДНОСТ
- **(БЈН)**
БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ
- **(БС)**
БУЏЕТСКИОТ СОВЕТ
- **(ВМРО-ДПМНЕ)**
ВНАТРЕШНА МАКЕДОНСКА РЕВУЛУЦИОНЕРНА ОРГАНИЗАЦИЈА – ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА ЗА МАКЕДОНСКОТО НАЦИОНАЛНО ЕДИНСТВО
- **(ГС)**
ГЕНЕРАЛНИОТ СЕКРЕТАРИЈАТ
- **(ГО)**
ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО
- **(ГРЕКО)**
ГРУПАТА ДРЖАВИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈА
- **(ДУИ)**
ДЕМОКРАТСКА УНИЈА ЗА ИНТЕГРАЦИЈА
- **(ДЗР)**
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
- **(ДКСК)**
ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА
- **(ДИК)**
ДРЖАВНА ИЗБОРНА КОМИСИЈА
- **(ДОО)**
ДРУШТВА СО ОГРАНИЧЕНА ОДГОВОРНОСТ
- **(ЕУ)**
ЕВРОПСКА УНИЈА
- **(ЕК)**
ЕВРОПСКА КОМИСИЈА
- **(ЕНЕР)**
ЕДИНСТВЕН НАЦИОНАЛЕН ЕЛЕКТРОНСКИ РЕГИСТАР НА ПРОПИСИ
- **(ЕСЈН)**
ЕЛЕКТРОНСКИ СИСТЕМ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ
- **(ЗСК)**
ЗАКОНОТ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ КОРУПЦИЈА
- **(ЗСКИ)**
ЗАКОНОТ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ
- **(ЗАС)**
ЗАКОН ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ
- **(ЗВЈС)**
ЗАКОН ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР
- **(ЗДС)**
ЗАКОН ЗА ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ
- **(ЗП)**
ЗАКОН ЗА ПОЛИЦИЈА
- **(ЗСПИЈК)**
ЗАКОН ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП НА ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР
- **(ЗКП)**
ЗАКОНОТ ЗА КРИВИЧНА ПОСТАПКА
- **(ЗЈО)**
ЗАКОН ЗА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО
- **(ЗНМ)**
ЗДРУЖЕНИЕ НА НОВИНАРИ НА МАКЕДОНИЈА
- **(ЗСМ)**
ЗДРУЖЕНИЕТО НА СУДИИ НА МАКЕДОНИЈА
- **(ИДСЦС)**
ИНСТИТУТОТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА „СОЦИЕТАС ЦИВИЛИС“ - СКОПЈЕ
- **(ИКГС)**
ИЗБОРНА КОМИСИЈА НА ГРАД СКОПЈЕ
- **(ИПА)**
ИНСТРУМЕНТОТ ЗА ПРЕТПРИСТАПНА ПОМОШ
- **(ИПК)**
ИНДЕКС НА ПЕРЦЕПЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА

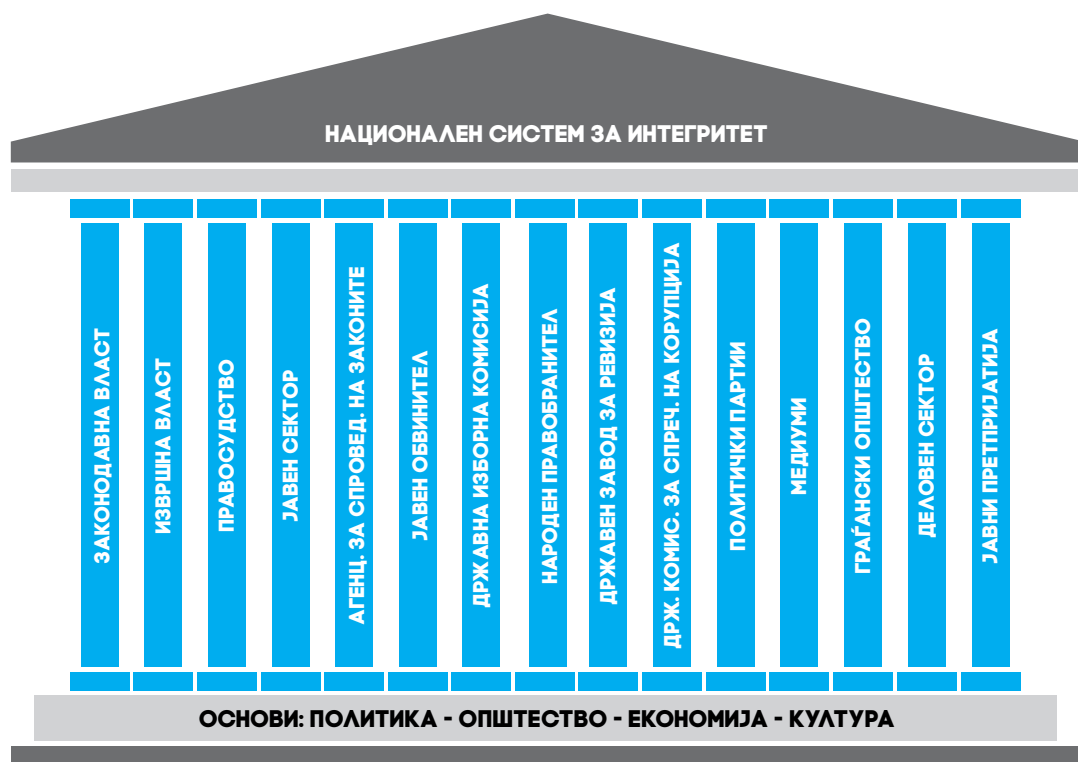
- (ИТПРИ)**
ИНСТРУМЕНТ ЗА ТЕХНИЧКА ПОМОШ И
РАЗМЕНА НА ИНФОРМАЦИИ НА ЕВРОПСКАТА
КОМИСИЈА
- **(ЈО)**
ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО
- **(КОМСПИ)**
КОМИСИЈА ЗА СЛОБДЕН ПРИСТАП ДО
ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР
- **(КСТ)**
КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА ТОРТУРА
- **(ЛП)**
ЛИБЕРАЛНА ПАРТИЈА
- **(МАН)**
МАКЕДОНСКА АСОЦИЈАЦИЈА НА НОВИНАРИ
- **(МТВ)**
МАКЕДОНСКА ТЕЛЕВИЗИЈА
- **(МЦМС)**
МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА
- **(МСВРИ)**
МЕЃУНАРОДНИТЕ СТАНДАРДИ ЗА ВРХОВНИ
РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ
- **(МВР)**
МИНИСТЕРСТВО ЗА ВНАТРЕШНИ РАБОТИ
- **(МИОА)**
МИНИСТЕРСТВО ЗА ИНФОРМАТИЧКО
ОПШТЕСТВО И АДМИНИСТРАЦИЈА
- **(МФ)**
МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ
- **(МСВРИ)**
МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА ВРХОВНИ
РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ
- **(ММФ)**
МЕЃУНАРОДЕН МОНЕТАРЕН ФОНД
- **(НПМ)**
НАЦИОНАЛЕН ПРЕВЕНТИВЕН МЕХАНИЗАМ
- **(НДИ)**
НАЦИОНАЛНИОТ ДЕМОКРАТСКИ ИНСТИТУТ
ЗА МЕЃУНАРОДНИ РАБОТИ
- **(НСИ)**
НАЦИОНАЛЕН СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ
- **(НБРМ)**
НАРОДНА БАНКА НА РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА
- **(НВО)**
НЕВЛАДИНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ
- **(НСПД)**
НОВА СОЦИЈАЛДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА НА
МАКЕДОНИЈА
- **(ОБСЕ)**
ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА БЕЗБЕДНОСТ И
СОРАБОТКА НА ЕВРОПА
- **(ОИК)**
ОПШТИНСКИ ИЗБОРНИ КОМИСИИ
- **(ПИМ)**
ПОСЕБНИ ИСТРАЖНИ МЕРКИ
- **(ПДС)**
ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО ДРЖАВНА СОСПСТВЕНОСТ
- **(УНДП)**
ПРОГРАМАТА ЗА РАЗВОЈ НА ОБЕДИНЕТИТЕ
НАЦИИ
- **(ПВР)**
ПРОЦЕНИТЕ ЗА ВЛИЈАНИЕТО НА
РЕГУЛАТИВАТА
- **(ССОРД)**
СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА
ОХРИДСКИОТ РАМКОВЕН ДОГОВОР
- **(СЈВФК)**
СИСТЕМОТ НА ЈАВНА ВНАТРЕШНА
ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА
- **(СГ)**
СОВЕТОДАВНА ГРУПА
- **(СДСМ)**
СОЦИЈАЛДЕМОКРАТСКИ СОЈУЗ НА
МАКЕДОНИЈА
- **(СС)**
СУДСКИОТ СОВЕТ
- **(СБС)**
СУДСКИОТ БУЏЕТСКИ СОВЕТ
- **(ТИ)**
ТРАНСПАРЕНСИ ИНТЕРНЕТНА
- **(УБК)**
УПРАВА ЗА БЕЗБЕДНОСТ И
КОНТРАРАЗУЗНАВАЊЕ
- **(УЈП)**
УПРАВА ЗА ЈАВНИ ПРИХОДИ
- **(ЦР)**
ЦЕНТРАЛЕН РЕГИСТАР





I. ВО ВРСКА СО ОЦЕНУВАЊЕТО НА НАЦИОНАЛНИОТ СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Пристапот на оценување на Националниот систем за интегритет што се користи во овој извештај овозможува рамка за анализа на недостатоците на дадена земја во однос на корупцијата и ефективноста на националните напори за справување со корупцијата. Рамката ги содржи сите основни институции и чинители што ја формираат државата. Тие ги вклучуваат сите гранки на власта, јавниот и приватниот сектор, медиумите и граѓанското општество („столбовите“, како што е прикажано во дијаграмот подолу). Концептот на Националниот систем за интегритет го разви Транспаренс Интернешнл како дел од својот холистички пристап кон борбата против корупцијата. Иако не постои модел за ефективен систем за спречување на корупцијата, има сè поголем меѓународен консензус во однос на клучните институционални карактеристики што најдобро функционираат во спречувањето на корупцијата и во промовирањето на интегритетот.



Оценувањето на Националниот систем за интегритет е моќна алатка за застапување, која дава една сеопфатна слика за институционалниот контекст на земјата во однос на интегритетот, отчетноста и транспарентноста. Силниот и функционален Национален систем за интегритет служи како бедем против корупцијата и ја гарантира отчетноста,

додека слаб систем најчесто предизвикува системска корупција и генерира низа проблеми во управувањето. Како резултат, оцената не само што дава сеопфатен преглед на реформските потреби, туку, исто така, овозможува темелно да се разбере нивната политичка изводливост. Јакнењето на Националниот систем за интегритет промовира подобро управување во сите аспекти на општеството, а на крајот и придонесува за поправедно општество.

ДЕФИНИЦИИ

Транспаренси Интернешнл ја користи следната дефиниција за „корупција“:

„Злоупотреба на доверената моќ за лична добивка. Корупцијата може да се категоризира како голема, мала и политичка, зависно од износот што се губи и секторот каде што се случува“.¹

„Голема корупција“ се дефинира како „дејства што се вршат на високо ниво во власта што ги извртуваат политиките или функционирањето на државата, овозможувајќи им на водачите корист на штета на јавното добро“.² „Мала корупција“ се дефинира како „секојдневна злоупотреба на доверената моќ од функционери на ниско и средно ниво при нивните контакти со обичните граѓани, кои често се обидуваат да пристапат кон основните добра или услуги на места како што се болници, училишта, полиција и другите агенции“.³ „Политичка корупција“ се дефинира како „манипулација на политики, институции и процедуралните правила при распределба на средства и финансирањето од носителите на политички одлуки, кои ја злоупотребуваат својата положба за да ги задржат својата моќ, статус и богатство“.⁴

ЦЕЛИ

Клучните цели на оценувањето на Националниот систем за интегритет се да се овозможи:

- Подобро разбирање на предностите и недостатоците на Националниот систем за интегритет на Република Македонија во рамките на антикорупциската заедница и надвор од неа и
- Да се генерира динамика кај клучните засегнати страни во Република Македонија за справување со приоритетните области во Националниот систем за интегритет.

Според тоа, главната цел на оценувањето е да се процени ефективноста на македонските институции во спречувањето и борбата против корупцијата и унапредувањето на транспарентноста и интегритетот. Дополнително, неговата цел е промовирање на процесот на оценување како појдовна точка за акција кај власта и антикорупциската заедница од аспект на политичка реформа, застапување врз основа на докази или натамошни темелни анализи на конкретни прашања поврзани со управувањето. Ова оценување треба да послужи како основа за клучните чинители во Македонија за застапување за одржлива и ефективна реформа.

¹ Транспаренси интернешнл, „The Anti-Corruption Plain Language Guide“ (Водич против корупција на едноставен јазик) (Берлин: Transparency International, 2009), стр. 14. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide [пристапено на 21 декември 2012 г.].

² Исто, стр. 23.

³ Исто, стр. 33.

⁴ Исто, стр. 35.

МЕТОДОЛОГИЈА

Во методологијата на Транспаренси Интернешнл, Националниот систем за интегритет го сочинуваат 13 столбови. Додадени се уште два столба што се важни за системот за интегритет на Македонија: Јавните претпријатија и Јавното обвинителство.

КЛУЧНИ ИНСТИТУЦИИ НА ВЛАСТА	АГЕНЦИИ ОД ЈАВНИОТ СЕКТОР	НЕВЛАДИНИ АКТЕРИ
Законодавен дом (Собрание на Република Македонија)	Јавен сектор/ Институциите од јавната администрација	Политички партии
Извршна власт/Влада	Агенции за спроведување на законите (Полиција и др.)	Медиуми
Правосудство	Државна изборна комисија	Граѓанско општество
Јавно обвинителство	Народен правобранител	Деловни субјекти
	Државен завод за ревизија	Јавни претпријатија
	Државна комисија за спречување корупција	

Секој од 15-те столбови е оценет од аспект на три димензии што се клучни за неговиот капацитет за спречување корупција:

- Неговиот капацитет, од аспект на ресурси и независност;
- Неговите правна рамка и практики за внатрешно управување, со фокус на тоа дали институциите во тој столб се транспарентни, отчетни и дејствуваат со интегритет и
- Неговата улога во целокупниот систем за интегритет, со фокус на степенот до кој институциите во тој столб ги исполнуваат своите зададени улоги од аспект на спречувањето и борбата против корупцијата

Секоја димензија е измерена со општ збир показатели. Оценувањето за секоја димензија ги разгледува и правната рамка за секој столб, како и реалните институционални практики, преку што се нагласуваат сите неусогласености меѓу формалните одредби и реалната состојба.

ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛИ (ПРАВО И ПРАКТИКА)
Капацитет	Ресурси Независност
Управување	Транспарентност Отчетност Интегритет
Улогата во рамките на системот на управување	Показатели карактеристични за одредениот столб

Целта на оценувањето **не е** да понуди подлабока процена на секој столб. Туку, **неговата цел** е поширок опфат, опфаќајќи ги сите релевантни столбови во поголем број показатели, со цел да се добие слика за целокупниот систем. Оценувањето, исто така, има цел да ги разгледа односите меѓу столбовите, бидејќи слабостите на една институција може да доведат до сериозни недостатоци во целокупниот систем. Разбирањето на односот меѓу столбовите помага да се приоретизираат областите за реформа.

Со цел да се земат предвид важните фактори од контекстот, оценувањето е вградено во концизна анализа на целокупната политичка, социјална, економска и културна состојба – „основата“ – каде што функционираат овие 15 столбови.

ПОЛИТИКА	ОПШТЕСТВО	ЕКОНОМИЈА	КУЛТУРА
----------	-----------	-----------	---------

Оценувањето на Националниот систем за интегритет е алатка за квалитативно истражување. Оценувањето е водено од збир „листови за оценки според индикаторите“ што ги разви Транспаренси Интернешнл. Тие содржат „оценско прашање“ за секој показател, придружено со дополнителни појаснувачки прашања и насоки за оценување. Како пример за процесот се наредните оценски и појаснувачки прашања за ресурсите што реално им се достапни во правосудството:

СТОЛБ	Правосудство
БРОЈ НА ПОКАЗАТЕЛ	3.1.2
НАЗИВ НА ПОКАЗАТЕЛОТ	Ресурси (практика)
ОЦЕНСКО ПРАШАЊЕ	До кој степен правосудството има соодветно ниво на финансиски ресурси, персонал и инфраструктура за реално и ефективно да функционира?
ПОЈАСНУВАЧКИ ПРАШАЊА	Дали буџетот на правосудството е доволен за да ги врши своите должности? Како се распределува буџетот на Правосудството? Кој го распределува? Во практиката, како се дефинираат платите (од надредените судии, уставот, закон)? Дали нивоата на плати за судиите и обвинителите се соодветни или се толку ниски што од економски причини се согласуваат на корупција? Дали платите на судиите се приближно исти со платите на адвокатите? Дали има соодветен број службеници, библиотечни ресурси и модерна компјутерска опрема за судиите? Дали има стабилност во човековите ресурси? Дали персоналот има можности за обука? Дали има доволно обуки за подобрување на знаењата на судиите од правото, правните вештини, вклучително судските постапки и управувањето со предметите, пишувањето пресуди и за судирите од интерес?
НАЈНИСКА ОЦЕНА (1)	Постојните финансиски, човекови и инфраструктурни ресурси на правосудството се минимални и целосно недоволни за ефективно вршење на должностите.
СРЕДНА ОЦЕНА (3)	Правосудството располага со одредени ресурси. Меѓутоа, има значителни недостатоци во ресурсите што водат до одреден степен неефективност при спроведување на должностите.
НАЈВИСОКА ОЦЕНА (5)	Правосудството има соодветна база ресурси за ефективно вршење на своите должности.

Водечките прашања што се користат од Транспаренси Интернешнл (ТИ) ширум Светот, за секој показател, се развиени преку анализа на најдобрите меѓународните практики, како и со користење сопствено искуство од постојните алатки за оценување за секој од столбовите и со придонес на (меѓународни) експерти на соодветните институции. Упатството за оценувањето на Македонија се добива според оцената по показателите, но, по потреба, водечкиот истражувач има додадено прашања или некои од нив се оставени празни, бидејќи за националниот контекст, не се релевантни сите аспекти. Комплетните информации за методологијата и прашањата за оцена се достапни на интернет-страницата на Транспаренси Интернешнл.⁵

⁵ www.transparency.org/policy_research/nis/methodology (пристапено на 7 август 2015 г.).

За одговор на појаснувачките прашања, истражувачкиот тим се потпираше на четири главни извори информации: Националното законодавство, секундарни извештаи и истражувања, разговори со клучни експерти и пишани прашалници. Секундарните извори вклучуваа веродостојни извештаи од национални граѓански организации, меѓународни организации, владини тела, фокус-групи и академската заедница.

Со цел добивање темелна слика за тековната состојба, за секој столб имаше најмалку двајца клучни известувачи што беа интервјуирани – барем еден претставник од столбот што се оценува и еден експерт за темата, но како надворешен субјект. Дополнително, се разговараше и со повеќе клучни известувачи, т.е. луѓе од „областа“. Исто така, беше разговарано и со професионалци со експертиза во повеќе од еден столб, со цел да се добие и сеопфатна слика за столбовите.

СИСТЕМОТ НА ОЦЕНУВАЊЕ

Иако се работи за квалитативно оценување, дадени се нумерички оценки за да се сумираат информациите и да се укаже на клучните слабости и предности на системот за интегритет. Оцените се дадени на скала од 100 поени, поделено во 25 единици, вклучително и пет можни вредности: 0, 25, 50, 75 и 100. Оцените му помагаат на читателот да не се загуби во деталите и да се добие слика за системот во целина, а не само фокус на поединечните делови. Оцените на показателите се дадени во просек на ниво на димензија, а оцените по трите димензии се дадени во просечните вредности за да се дојде до целокупната оценка за секој столб, која го дава општиот опис за целокупната сложеност на системот.

МНОГУ СИЛНА	81-100
СИЛНА	61-80
СРЕДНА	41-60
СЛАБА	21-40
МНОГУ СЛАБА	0-20

Оцените не се соодветни за рангирање помеѓу земји или за други квантитативни споредби поради разликите во изворите на податоци во различните земји што ја применуваат методологијата за оценување и поради отсуство на меѓународен одбор за ревизија што би имал задача да обезбеди споредливост на оцените.

КОНСУЛТАТИВЕН ПРИСТАП И НАОДИ ОД ВАЛИДАЦИЈАТА

Процесот на оценување во Македонија имаше силна консултативна компонента, со цел да ги вклучи сите клучни антикорупциски чинители во власта, граѓанското општество и другите релевантни сектори. Пристапот имаше две цели: да генерира докази и да вклучи широк опсег засегнати страни во насока на градење динамика, политичка волја и барање од граѓаните за реформски иницијативи.

Советодавната група (СГ) беше формирана за консултации и совети во врска со студијата. СГ беше составена од 13 поединци од граѓанскиот сектор, владата, приватниот

сектор, академската и донаторската заедница. Групата беше составена од широк панел членови од различни сектори во смисла на нивната политичка припадност. Членовите на СГ одржаа прва средба за презентирање на проектот, два состаноци на СГ и Работилница за национален интегритет, која се одржа на 7 април 2016 година.

Список членови на СГ:

ИМЕ И ПРЕЗИМЕ	ИНСТИТУЦИЈА/ОРГАНИЗАЦИЈА
Д-р Гордан Калаџиев	Претседател на Хелсиншкиот комитет во Република Македонија / Професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, Правен факултет „Јустинијан I“
М-р Александар Јованоски	Институт за европски политики
Љубица Нури	МАТТО Стопанска комора на Македонија – Турција
Оливера Цветановска	Поранешен советник во Министерството за економија
Теофил Блажевски	Новинар
Д-р Фросина Ременски	Професор на факултетот за безбедност
Мане Колев	Поранешен член на ДКСК
Емина Нурединовска	Македонски центар за меѓународна соработка
Д-р Милка Ристова	Поранешен судија во Врховниот суд
М-р Сузана Салиу	Законодавство/Народен правобранител
Д-р Ивана Шумановска	Доцент на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, Правен факултет „Јустинијан I“
Д-р Манфредас Лимантас	Делегација на Европската унија во Скопје
Арлинда Идризи	Амбасада на Кралството Холандија во Република Македонија

СГ се сретна двапати: на 19 октомври 2014 година и на 7 октомври 2015 година. На првиот состанок, членовите на СГ ги разгледаа изворите што им се достапни на секој од одделните столбови, вклучително анкетите, регистрите на институциите и извештаите од академската заедница, граѓанското општество и другите истражувачки институции.

Членовите на СГ го покренаа прашањето за недостигот на точни статистички податоци во Македонија и ја понудија својата поддршка за добивање на статистичките податоци. Оние што работат во академската заедница понудија да ги споделат податоците од анкетата што веќе ја спровеле. Членовите на СГ дискутираа за карактерот на Јавните претпријатија (ЈП), кои не се целосно во државна сопственост, ниту се приватни претпријатија. Правата на ЈП извираат од јавноста, владата, а исто така и од работниците. 51% од акциите на некои ЈП се поседувани од страна на претпријатија што котираат на берзата, што создава различно управување и обврски за усогласување.

На 29 октомври 2014 година, Транспаренси Интернешнл – Македонија, заедно со Шефот на делегацијата на Европската унија во Република Македонија, НЕ амбасадорот Аиво Орав, ја одржаа првата средба за презентирање на проектот и методологијата, како и очекуваните резултати.⁶

Најголемиот предизвик во однос на спроведувањето на проектот беше недостигот на соработка од македонските институции. Секретаријатот на Собранието (законодавниот дом), Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК)⁷, Министерството за внатрешни работи, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни услуги не соработуваа со истражувачкиот тим. Делегацијата на ЕУ во Македонија кај раководителите на овие институции укажа на потребата да се соработува со проектите финансирани од ЕУ, но тоа немаше резултат.

На состанокот за валидирање на оценувањето, одржан на 7 октомври 2015 година, беше донесен едногласен заклучок за неопходност од ревидирање на тековната методологија во која еднакво се оценуваат „правото“ и „практиката“, бидејќи сериозните недостатоци во практиката имаат споредбено повеќе штетно влијание на одредена област/институција отколку што има предвиденоста во законот за истата област. Беше предложено да се додаде дополнително мерење во однос на аспектот „практика“, со цел подобро да се одрази реалноста.⁸

Сепак, по дискусијата се направи измена само во оцените поврзани со граѓанскиот сектор, медиумите и извршната власт. По препораките од СГ, истражувачкиот тим на Транспаренси Интернешнл – Македонија додаде одвоен приказ (табели) за оценувањето на „правото“ и „практиката“.

Секретаријатот на Транспаренси Интернешнл – Македонија во Берлин го ревидира и го усвои целосниот извештај, а надворешната контрола даде сеопфатни коментари и дополнителни информации за поодделни столбови.

⁶ http://www.transparency.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=1011&Itemid=57 (пристапено на 4 август 2015 г.).

⁷ Претставници на ДКСК учествуваа единствено на Работилницата за валидација на резултатите од истражувањето. Таму понудија дека ќе ги достават сите потребни информации заклучно со 11.4.2016 година што, за жал, не беше реализирано.

⁸ Записник од состанокот на СГ одржан на 7 октомври 2015 г.







2

II. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Република Македонија се наоѓа во критичен момент. Според Комесарот на Европската унија (ЕУ), Јоханес Хан, серијата скандали за наводно незаконско прислушување со илјадници политички актери во Македонија откри „сериозна загриженост за политичката вклученост и корупцијата на високо ниво“ што потоа ја втурна земјата во криза во 2015 година. Од февруари 2015 година, лидерот на опозицијата, Зоран Заев, објави серија таканаречени „бомби“ или аудиоизвадоци, тврдејќи дека 670.000 разговори се снимени тајно од повеќе од 20.000 македонски телефонски броеви. Во објавените снимени материјали, се слуша како високи владини функционери заговараат како да наместат гласови за избори, поткуп на судии и казнување на политичките противници. Г. Заев изјави дека снимките биле направени од владата за кои дознала опозицијата.⁹ Во мај 2015 година, тројца високи владини функционери дадоа оставки, а таканаречениот „Договор од Пржино“ (потпомогнатиот договор од ЕУ меѓу партијата на Премиерот и опозицијата), кој се заложува за правна и институционална реформа, со цел обезбедување слободни избори и слободни медиуми; како и за создавање Специјално јавно обвинителство за да се истражат нерегуларностите и наводната корупција во прислушуваниите разговори. Изборите беа закажани за 24 април 2016 година, а ЕУ ќе ја евалуира земјата по изборите врз основа на тоа дали се исполнети сите реформски приоритети содржани во договорот и дали гласањето било слободно и регуларно.¹⁰

Понатаму, во Извештајот за човекови права на Стејт Департментот (2014 година) се наведува дека во текот годината имало веродостојни извештаи дека владата се мешала во предмети од повисок профил, кои вклучувале злоупотреба на службена должност и злоупотреба на позиција за заплашување клучни опозициски лидери. Понатаму, нотирани се проблеми во полицијата и со корупцијата во правосудството.¹¹ Се смета дека најважните проблеми во однос на човековите права произлегуваат од високото ниво корупција и тоа што владата не го почитува владеењето на правото, континуирано ја ограничува слободата на медиумите, се меша во правосудството и е селективна во кривичното гонење. Правосудниот систем е склон на политичко мешање, неефикасност, фаворизирање добро позиционирани лица, пролонгирање на судските процеси, прекршување на правото на јавно судење и корупција¹².

Според Извештајот на Европската комисија (ЕК) за напредокот на Македонија 2015 година¹³, земјата ја има воспоставено неопходната правна и институционална рамка за борба против корупцијата, а во последните десет години има искуства со превенцијата и обвинителни акти за корупција. Меѓутоа, Извештајот на ЕК за напредокот на земјата од 2015 година не бележи напредок во изминатата година за идентификуваните отворени прашања. Корупцијата останува широко распространета. Извештајот упатува на недостиг на политичка волја, а политичкото мешање во работата на релевантните тела го поткопува капацитетот за ефективно справување со корупцијата и ги спречува

⁹ http://www.nytimes.com/2015/05/19/world/europe/macedonias-leaders-unable-to-resolve-festering-crisis.html?_r=0

¹⁰ <http://www.balkaninsight.com/en/article/corruption-justice-top-agenda-in-commission-report-11-10-2015> [11.11.2015]

¹¹ <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper> стр. 15.

¹² <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper> стр. 1.

¹³ Извештај за напредокот на Република Македонија, 2015 г., Европска комисија, Брисел, стр. 15 (достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf]

институциите проактивно и неселективно да дејствуваат, особено кај предметите на високо ниво.¹⁴ Извештајот препорачува земјата да посвети посебно внимание во претстојната година за создавање ефективна рамка за заштита на пријавувачите, согласно европските стандарди и најдобри практики.¹⁵

Анкетата за јавното мислење што ја спроведе Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) во 2015 година покажува дека основните причини за корупцијата се поврзани со системски проблеми („ниски примања на државните службеници“ и „долги и бавни административни постапки“); неефикасни и неефективни институции („неефикасни антикорупциски тела“ и „нејасни правила со недостатоци што овозможуваат манипулација“), како и широко прифатени морални вредности кон корупцијата како нормално однесување.¹⁶ Ова го дополнуваат релативно ниските нивоа на доверба во институциите и страв од споделување чувствителни информации, како што го потврдуваат и одговорите на граѓаните што беа прашани да ја наведат основната причина за непријавување корупција. 20,3% од испитаниците изјавиле дека „недостигот на доверба во надлежните тела“ да преземат активности е клучна причина зошто избираат да не пријават корупција, додека, пак, 17,0% изјавиле дека главна причина за непријавување корупција е „страв од одмаздување“.¹⁷

КЛУЧНИ НАОДИ

Оценувањето на Националниот систем за интегритет (НСИ) покажува дека и покрај тоа што Македонија има добра правна рамка за борба против корупцијата, има слабо спроведување на антикорупциските закони. Со институциите што се одговорни за спречување и борба против корупцијата не се раководи ефективно и не се доволно независни да се справат со корупцијата. Дополнително, на тоа им недостасува и интегритет.

На пример, Република Македонија досега ги има потпишано и ратификувано сите релевантни меѓународни договори, ги има донесено потребните закони и ги вклучи потребните стандарди, т.е. „европското законодавство“ за приклучување кон ЕУ. Постојната правна рамка е почетна точка за ефективна меѓународна соработка во правната материја, истрагите и повратот на средствата. Понатаму, Република Македонија е меѓу првите земји од Западен Балкан и земји-кандидатки и членки на ЕУ што формира Државна комисија за спречување корупција (ноември 2002 година), која, исто така, е во согласност со Конвенцијата на Обединетите нации против корупција, ратификувана во 2007 година.

И покрај тоа, овие механизми не се ефективни. Студијата за НСИ покажува значителни разлики во резултатите од показателите за „правото“ и „практиката“.

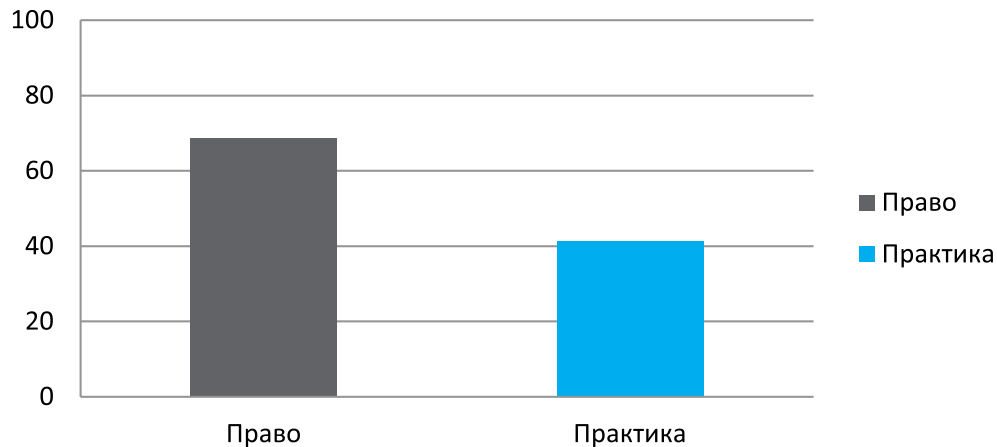
¹⁴ Извештај за напредокот на Република Македонија, 2015 г., Европска комисија, Брисел, стр. 15 (достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf]

¹⁵ Извештај за напредокот на Република Македонија, 2015 г., Европска комисија, Брисел, стр. 15 (достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf]

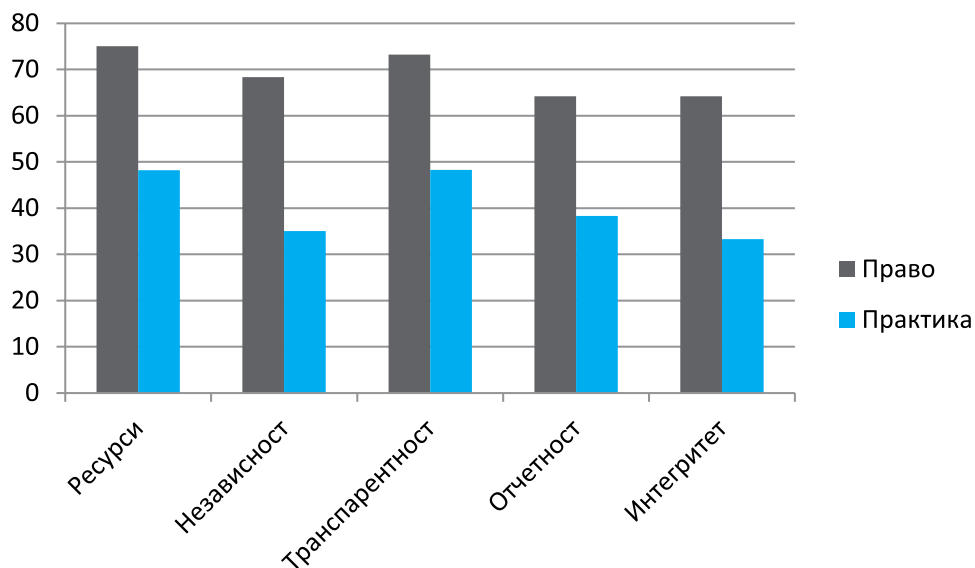
¹⁶ Државна комисија за спречување корупција, 2015 година, Процена на нивото и карактерот на корупцијата и на видливоста и перцепцијата за антикорупциската политика, Скопје, ЕУ твининг-проект „Поддршка за ефикасно спречување и борба против корупцијата“ стр.7.

¹⁷ Државна комисија за спречување корупција, 2015 година, Процена на нивото и карактерот на корупцијата и на видливоста и перцепцијата за антикорупциската политика, Скопје, ЕУ твининг-проект „Поддршка за ефикасно спречување и борба против корупцијата“ стр.10.

Просек од оцените за право и практика за показателите во сите столбови



Генерално, постојат доволно ресурси и релативно задоволителни се нивоата на формална независност, транспарентност, отчетност и интегритет во повеќето институции. Меѓутоа, постојат и сериозни недостатоци во практиките на институциите во однос на показателите за интегритетот, независноста и отчетноста што покажуваат најслаби резултати, како што е прикажано на табелата подолу.



Дури и ДКСК, која е избрана од Собранието и е независна според закон, се соочува со значителни проблеми во однос на отчетноста, интегритетот и транспарентноста, што придонесува за нејзината незначајна улога во борбата против корупцијата. Заедно со ограничената институционална соработка, недостигот на владеењето на правото, недоволната независност на правосудството и ограничената слобода на медиумите поставуваат услови што во Македонија доведуваат до неконтролирано растење на корупцијата.

СТОЛБОВИТЕ НА НАЦИОНАЛНИОТ СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

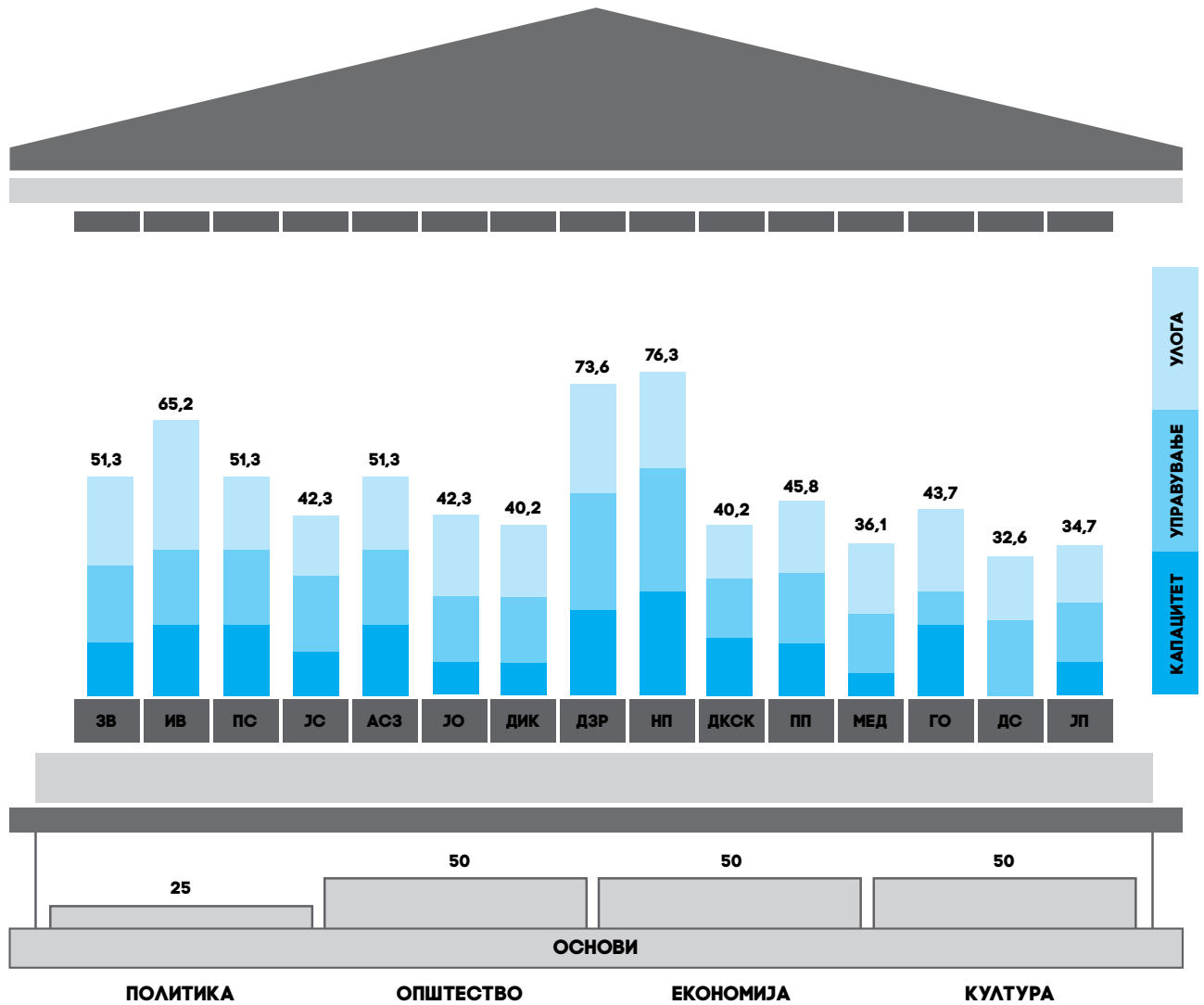
Македонскиот Национален систем за интегритет се карактеризира со доминација на извршната власт и слабост на другите клучни институции. Извршната и законодавната власт се особено силни од аспект на нивниот капацитет и нивната позиција во борбата со корупцијата. Извршната власт, исто така, во голема мера независна – всушност, премногу е независна, но показателите покажуваат дека структурите на внатрешно управување на извршната власт, кои треба да промовираат транспарентност, отчетност и интегритет се слаби. Законодавната власт е премногу слаба од аспект на внатрешното управување.

Недостатоците во независноста на законодавната власт и правосудството и нивниот неуспешен надзор над извршната власт покажуваат критични недостатоци во системот на контрола. Државните институции што имаат задача за спречување и борба против корупција, а тоа се ДКСК и Јавното обвинителство, се исклучително слаби и немаат соодветни ресурси и систем за внатрешно управување. Слабоста на државните институции е резултат на целосното непостоење на политичка волја за справувањето со корупцијата.

Ова е од особена важност бидејќи недржавните чинители што би требало да служат како чувари, како што се медиумите и деловниот сектор, се меѓу најслабите столбови во Република Македонија. Чинителите од граѓанскиот сектор и политичките партии покажуваат слаби резултати во сите показатели, особено оние во врска со внатрешното управување и немаат капацитети да спроведуваат контрола на владините институции. Агенциите за спроведување на законот не се независни. Им недостасуваат структури за внатрешно добро управување и не можат да ја вршат својата улога за испитување и гонење на корупцијата.

Од друга страна, најсилните столбови во Република Македонија се Државниот завод за ревизија и Народниот правобранител; двете се независни институции и забележуваат најдобри оценки во сите столбови кај показателите за внатрешно управување (транспарентност, отчетност и интегритет). Показателите покажуваат дека Државниот завод за ревизија има доволен капацитет и игра релативно силна улога во борбата против корупцијата, иако Народниот правобранител нема доволно капацитети да ги врши своите должности.

НАЦИОНАЛЕН СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ



- (ЗВ)** ЗАКОНОДАВНА ВЛАСТ
- (ИВ)** ИЗВРШНА ВЛАСТ
- (ПС)** ПРАВОСУДСТВО
- (ЈС)** ЈАВЕН СЕКТОР
- (АСЗ)** АГЕНЦИИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ
- (ЈО)** ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО
- (ДИК)** ДРЖАВНА ИЗБОРНА КОМИСИЈА
- (ДЗР)** ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

- (НП)** НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ
- (ДКСК)** ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА
- (ПП)** ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ
- (МЕД)** МЕДИУМИ
- (ГО)** ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО
- (ДС)** ДЕЛОВЕН СЕКТОР
- (ЈП)** ЈАВНИ ПРЕТРИЈАТИЈА





3

III. ПРОФИЛ НА ЗЕМЈАТА: ОСНОВИ ЗА НАЦИОНАЛНИОТ СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

ОСНОВИТЕ ЗА НАЦИОНАЛНИОТ СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО МАКЕДОНИЈА

Бидејќи Националниот систем за интегритет е длабоко вкоренет во целокупниот социјален, економски и културен контекст на земјата, тука е претставена кратка анализа на овој контекст за подобро да се разбере како влијаат овие фактори врз интегритетот во Македонија. Има четири различни „основи“ на системот: политичко-институционална основа, социо-политичка основа, социо-економска основа и социо-културна основа.

ПОЛИТИЧКО-ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОСНОВИ

ДО КОЈ СТЕПЕН ПОЛИТИЧКИТЕ ИНСТИТУЦИИ ВО ЗЕМЈАТА ПОДДРЖУВААТ ЕФЕКТИВЕН НАЦИОНАЛЕН СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ?

Оцена **25**

Правната рамка на Македонија ги гарантира граѓанските и политичките права на граѓаните и предвидува основни демократски процеси, меѓутоа тие правни одредби во практиката се прекршуваат. На 9 февруари 2015 година се случи политички скандал кога опозицијата ја обвини владата за вмешаност во незаконско прислушување приватни разговори меѓу политичари и функционери. Потоа, следуваše политичката криза во која ЕУ помогна за постигнување договор меѓу лидерите на поголемите политички партии. Дел од договорот беше одлуката изборите да се одржат во април 2016¹⁸ година.

Македонскиот устав и другото законодавството предвидуваат одржување слободни, фер и демократски избори. Меѓутоа, недостатоците во изборните практики може да доведат до политички кризи во Македонија. Конечниот извештај на мисијата за набљудување на изборите на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и парламентарни избори од 2014 година наведува дека тие биле ефикасно спроведени, вклучително на самиот ден на изборите. Но, извештајот, исто така, упатува критика за однесувањето на владејачката партија, вклучително нејзиниот ексклузивен пристап до административните ресурси, клучните приватни медиуми и приватно финансирање. Дополнително, во извештајот се изнесе загриженост во врска со несоодветната поделба на активностите на владејачката партија во нејзиното својство како влада на државата и како политичка партија; наводи за заплашување на гласачите; неусогласеност на избирачкиот список; индиректна контрола од страна на владејачката партија над медиумите, поради тоа што државата доминира на просторот за рекламирање; неуспехот медиумите да на

¹⁸ Европска комисија (2015 г., стр. 6).

прават разлика меѓу покривање на државните функционери во својство на министри и како кандидати, кое придонесе за замаглување на линијата меѓу државата и партијата; и мнозинството медиуми што беа набљудувани во голема мера биле пристрасни во корист на една владејачка партија и нејзиниот претседателски кандидат, а биле негативни кон главната опозициска партија и нејзиниот кандидат.¹⁹

Со Уставот и законодавството се загарантирани граѓанските права. Воспоставена е целокупната рамка за заштита на основните права, но фокусот треба да се стави на нејзино ефективно спроведување. Ситуацијата во однос на слободата на изразување и натаму е прилично проблематична. Ова се случува и покрај воведувањето на сеопфатното ново законодавство за медиуми на крајот од 2013 година, по сеопфатните јавни консултации и совети од меѓународните организации.²⁰

Владеењето на правото формално е загарантирано со Уставот, каде што доктрината на одделување на надлежностите ги регулира односите меѓу Собранието, извршната власт и правосудството. Уставот ја предвидува улогата на Собранието во надзорот над извршната власт и нејзината отчетност пред Собранието, и независноста на правосудството. **Меѓутоа, реално, нарушени се поделбата на власта и владеењето на правото со доминацијата на извршната власт и слабостите на законодавната власт и правосудството.**

Политичката криза што кулминира со скандалот со незаконското прислушување претставува закана за темелите на демократското владеење во Македонија. Постигнатиот договор во посредништво на Европската комисија (ЕК) меѓу владејачката партија и опозициските партии претставува можност да се воспостави конструктивен политички дијалог за повторно градење доверба и почитување на владеењето на правото. Непосебно на тоа ќе доведе до кршење на парламентарната демократија во Република Македонија.²¹

СОЦИО-ПОЛИТИЧКИ ОСНОВИ

ДО КОЈ СТЕПЕН ОДНОСИТЕ ВО СОЦИЈАЛНИТЕ ГРУПИ И МЕЃУ СОЦИЈАЛНИТЕ ГРУПИ И ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ ВО ЗЕМЈАТА ПОДДРЖУВААТ ЕФЕКТИВЕН НАЦИОНАЛЕН СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ?

Оцена **50**

Македонското општество и политиката се поделени по силна етничка линија меѓу македонските и албанските граѓани. Нема силни врски меѓу општеството и политиката, имајќи ги предвид слабостите на граѓанските групи, политичките партии и здруженија.

Во Македонија се регистрирани 52 политички партии, а повеќето од нив не се активни. Доминираат политички елити, а моќта е концентрирана кај партиските лидери и главните политички играчи што се поделени меѓу македонскиот и албанскиот етнички блок.

¹⁹ Исто, стр. 17.

²⁰ Извештај за напредокот на Република Македонија, 2014 г., Европска комисија, (Брисел: Европска комисија 2014 г.), стр. 17 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [пристапено на 4 август, 2015 г.].

²¹ Европска комисија 2015 г., стр. 6-7.

Понатаму, последната политичка криза меѓу власта и опозициските партии покажува дека партиските интереси се над националните интереси.²²

И натаму се спречува напредокот во однос на заштитата на малцинствата од недоволно финансиски и човечки ресурси и несоодветна соработка меѓу засегнатите институции. Потребен е поактивен пристап за да се гарантира етничкиот, културниот и јазичниот идентитет на сите заедници.²³ Охридскиот рамковен договор што е постигнат меѓу политичките партии што ги претставуваат етничките Македонци и етничките Албанци во 2001 година ја дава основата за односите меѓу заедниците. Има простор за подобрување во областите на недискриминација, правично застапување и користење на јазиците и во образованието. Постои Комисија за спречување и заштита од дискриминација, но со недоволно финансиски и човечки ресурси за соодветно да ги спроведува должностите од својот мандат. Законот против дискриминација сè уште не е усогласен со европското законодавство, бидејќи изречно не забранува дискриминација во областа на вработувањето и занимањето.

Степенот на учество на граѓанинот во политиката е низок. Забележани се формални подобрувања од аспект на законодавството и механизмите за консултации, но граѓанските организации и натаму изразуваат загриженост во однос на тешките услови во кои функционираат и недоволната волја на власта за дијалог.²⁴ Меѓутоа, во 2014/2015 година, граѓанските групи се координираа за да се спротивстават на осудувањето на новинар,²⁵ со цел да се спротивстават на контроверзната реформа во образованието²⁶ и да обезбедат објавување на прислушуваниите разговори²⁷ што го открија нивото на незаконскиот надзор. Граѓанските организации организираа заеднички активности со опозициските политички партии и ги зајакнаа своите активности во однос на антикорупциските прашања, правата на малцинствата и европските интеграции. На протестот против Владата што се организира на 17 мај 2015 година се појавија голем број граѓани и за првпат на едно место се собраа граѓани од различно етничко и социјално потекло²⁸.

СОЦИО-ЕКОНОМСКИ ОСНОВИ

ДО КОЈ СТЕПЕН СОЦИО-ЕКОНОМСКАТА СОСТОЈБА ВО ЗЕМЈАТА ПОДДРЖУВА ЕФЕКТИВЕН НАЦИОНАЛЕН СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ?

Оцена **50**

И покрај тековната политичка нестабилност и корупција, транзицијата на Македонија кон пазарна економија ја олесни релативно високата социјална и политичка стабилност, што овозможи економијата да се приспособи на сеопфатните реформски мерки.

²² Европска комисија 2014 г., стр. 6.

²³ Европска комисија 2014 г., стр. 12.

²⁴ Европска комисија 2014 г., стр. 12.

²⁵ https://www.youtube.com/watch?v=vqOz3vJ0e_w

²⁶ <http://www.studentskiplenum.org/> Европска комисија 2015 г., стр. 67.

²⁷ <http://gragjanite.mk/> Европска комисија 2015 г., стр. 9.

²⁸ <https://www.google.cz/search?q=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82+%D0%BD%D0%B0+17+%D0%BC%D0%B0%D1%98&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0ahUKewiokJboyYbKAhXIRhQKHXYA78QsAQIVA&biw=1024&bih=447> (пристапено на 6 август 2015 г.).

Фондацијата Херитиџ (The Heritage Foundation)²⁹ наведува дека во последните пет години, економската слобода во Македонија напредна за 1,1 поен, со забележливо подобрување во оцената кај половина од 10-те показатели за економска слобода, вклучително деловната слобода, слободата од корупција и трговската слобода.

Иако Македонија направи значителен напредок во однос на растот на приходите и целокупното намалување на сиромаштијата³⁰, според Индексот за човечки развој на Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) за 2014 година (HDI), Македонија се рангира на 84 место од 187 земји. Истото истражување открива дека и натаму постои економска нееднаквост, со 33,3% од населението што живее под линијата на сиромаштија.³¹ Дополнително, поединците што живеат над линијата на сиромаштија во однос на нивните приходи и натаму се соочуваат со недостатоци во образованието, здравството и другите услови за живот. Во 2012 година, над 37.000 семејства се потпирале на социјална помош, а тоа значи дека секој член на семејството живеел со помалку од 2 УСД дневно.³² Експертите велат дека просечната нето-плата³³ (361 ЕУР) во Македонија не го одразува опсегот на ниските плати, бидејќи има екстремно високи плати што го зголемуваат просекот и ја извртуваат реалноста.³⁴

Македонија не прибира официјална национална статистика за сиромаштијата. Единствени релевантни податоци може да се најдат во извештаите што ги подготвуваат меѓународните организации. На минатиот попис што се одржа во 2002³⁵ година и според податоците што ги објави Светска банка, до 2005 година, 370.000 граѓани ја напуштиле земјата, а тоа е 18,2% од населението, врз основа на бројките од пописот од 2002 година, а 500.000 граѓани работат во странство. Странските дознаки за Македонија од граѓани што работат надвор се значаен извор на приходи за Македонската економија³⁶.

Конкурентниот рамен данок и слободниот трговски режим, дополнето со релативно ефикасната регулаторна рамка, овозможија појава на динамичен приватен сектор. Меѓутоа, долгорочниот развој зависи од спроведувањето подлабоки институционални реформи.³⁷

Според Индексот за економска слобода на фондацијата Херитиџ за 2015 година, Македонија е оценета со 67,1, што ја става на 53 место како слободна економија во Индексот за 2015 година. Од 2015 година, целокупната оценка е намалена за 1,5 поени, при што има подобрувања во слободата од корупција и трговската слобода, но се намалиле работничките слободи, деловната слобода, управувањето со владините трошења и монетарната слобода.

Деловниот сектор на Македонија ја користи либералната рамка на земјата, меѓутоа, корупцијата и непотизмот доминираат во јавната администрација и постапките за јавни набавки, што ги зголемува трошоците за бизнис и ги обесхрабрува странските

²⁹ Фондацијата Херитиџ, 2015 г., Индекс на економска слобода (Вашингтон ДЦ: The Heritage Foundation, 2015), <http://www.heritage.org/index/country/macedonia> [пристапено на 4 август, 2015 г.].

³⁰ Исто.

³¹ Програма за развој на Обединетите нации, Извештај за човековиот развој за 2014 година, Одржливост на човековиот напредок: Намалување на слабостите и јакнење (Њујорк: УНДП, 2014г.), стр.181. <http://www.iq.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/2014-human-development-report/> [пристапено на 14 август, 2015 г.].

³² Исто.

³³ <http://www.stat.gov.mk/> (пристапено на 5 август 2015 г.)

³⁴ Проф. Здравко Савески за <http://www.makdenes.org/content/article/25240535.html> [пристапено на 7 август, 2015 г.].

³⁵ <http://www.stat.gov.mk/OblastOpsto.aspx?id=31> (пристапено на 28 јули, 2015 г.)

³⁶ <http://www.globusmagazin.com.mk/?ItemID=1EADC6DA4B307842B7099F976DCABA7E> (пристапено на 5 август 2015 г.)

³⁷ Фондацијата Херитиџ, 2015 година, стр. 299.

инвестиции.³⁸ Истовремено, претпријатијата се соочуваат со голем број значителни проблеми, вклучително ограничен пристап до капитал и кредит и неможност да се потпрат на судовите за правен лек во споровите со институциите. Инфраструктурата не е подобрена, бидејќи приоритетот на владата беше изградба на грандиозни споменици, а не патишта и други инфраструктурни проекти³⁹.

СОЦИО-КУЛТУРНИ ОСНОВИ

ДО КОЈ СТЕПЕН КЛУЧНИТЕ ЕТИЧКИ НОРМИ И ВРЕДНОСТИ ВО ОПШТЕСТВОТО ПРИДОНЕСУВААТ ЗА ЕФЕКТИВЕН НАЦИОНАЛЕН СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ?

Оцена **50**

Економскиот развој и социјалниот и културен развој се меѓусебно тесно поврзани. Економскиот развој е инструмент за општествена промена, а социјалните и културните фактори се предуслови за успешен и одржлив раст⁴⁰.

Според анкетата од 2010 година за Македонските социјални вредности, петте најважни вредности за граѓаните се почитување на човековите права (15,6%) мир/ненасилство (15,4%), демократија (13,3%), владеење на правото (10,4%) и почитување на човековиот живот (10,0%).⁴¹

Вредности за кои се смета дека се од помала важност се отчетноста/транспарентноста (2,1%) и самореализацијата (2,9%).

³⁸ Исто.

³⁹ Прв и втор извештај за „Скопје 2014“, <http://opstinacentar.gov.mk/LinkClick.aspx?fileticket=FFWpQbLwYvc%3d&portalid=0&language=mk-MK> <http://opstinacentar.gov.mk/Portals/0/Documentatin/Banners/izvestaj%2011%2024.11.2013.pdf>

⁴⁰ Кимио Уно, Показател за социјален и културен развој, Универзитет Кело, Јапонија, 2004 г., <http://www.eolss.net/EolssSampleChapters/C11/E1-11-08/E1-11-08-TXT.aspx> [пристапено на 28 јули, 2015 г.]

⁴¹ Македонски центар за меѓународна соработка, *Македонски социјални вредности* (Скопје: МЦМС, 2010 г.) стр. 5, <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2011/macedonian-societal-values-2011.pdf> [пристапено на 28 јули, 2015 г.]





4

IV. ПРОФИЛ НА КОРУПЦИЈАТА

Иако речиси секоја влада од независноста на Македонија до денес тврди дека нејзин приоритет е борбата против корупцијата, корупцијата и натаму е широко распространета појава. Јавните трошења не се целосно транспарентни, нема транспарентност во финансирањето на политичките партии и јавните расходи и повеќето граѓани не сакаат да пријавуваат случаи на корупција или незаконско однесување. Со застојот на антикорупциските напори, Индексот на перцепција за корупцијата на Транспаренси Интернешнл – Македонија порасна⁴² и сега го зазема 66-то место од вкупно 168 рангирани држави.⁴³ 69% проценти од испитаниците во Барометарот за глобалната корупција⁴⁴ на Транспаренси Интернешнл 2013 година сметале дека корупцијата е иста или полоша во периодот меѓу 2011 и 2013 година.

Извештаите за напредок на ЕУ што годишно се подготвуваат за следење на напредокот на Македонија на патот до пристапување во ЕУ повеќепати досега упатиле на значителните проблеми со нетранспарентноста во финансирањето на партиите и општите јавни расходи.⁴⁵ Во извештајот од 2014 година се наведени проблемите со владеењето на правото и корупцијата. Извештајот заклучува дека корупцијата и натаму е „сериозен проблем“, посебно во областа на јавните набавки и финансирањето на политичките партии. Иако во последните неколку години правната рамка е усогласена со европското законодавство, сè уште заостанува спроведувањето. Ретко се применуваат највисоки казни за делата на корупција, кои би можеле да имаат одвратувачко влијание, и потребно е значително подобрување во капацитетот на судовите да се справуваат со предмети на корупција. Слаби се внатрешните контроли против корумпирано однесување во државната и јавната администрација.

Владиниот проект за изградба и обновување згради и изградба на споменици во Скопје, „Скопје 2014“, е извор на контроверзност во Македонија. Проектот е критикуван поради националистичкиот тон што е очигледен во изборот во однос на архитектонскиот стил, како и во предметот и темите што се избрани за статуите и спомениците. Меѓутоа, доминантните критики се во врска со огромната цена на проектот, за која многумина веруваат дека е поврзана со измама во јавните набавки.⁴⁶ Кога започна проектот во 2008 година, тој беше проектиран на околу 80 милиони ЕУР. На конференција за медиумите во април 2013 година, Министерството за култура призна дека се потрошени 207 милиони ЕУР на нови објекти, споменици и скулптури. Но, процената на граѓанските организации е дека владата потрошила двапати повеќе од тој износ⁴⁷, а опозициските партии, како што е СДСМ, уверуваат дека бројката е близу 580 милиони ЕУР.⁴⁸

⁴² Транспаренси Интернешнл, *Индекс на перцепцијата за корупција, 2014* (Берлин: Transparency International, 2014) <http://www.transparency.org/cpi2014/infographic/global> [пристапено на 20 јули, 2015 г.].

⁴³ Транспаренси Интернешнл, *Индекс на перцепцијата за корупција, 2015* (Берлин: Transparency International, 2015) <http://www.transparency.org/cpi2015> [пристапено на 27 јануари, 2016 г.].

⁴⁴ http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=macedonia_%28fyr%29 (пристапено на 21 јули, 2015 г.)

⁴⁵ Европска комисија 2015 г., стр. 6. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf [пристапено на 15 ноември, 2015 г.].

⁴⁶ <http://opstinacentar.gov.mk/%D0%A1%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%B8%D1%81%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%93%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81-%D1%82%D0%B8/ArtMID/549/ArticleID/644> http://www.transparency.org.mk/en/images/stories/publications/report_second_sk2014.pdf (пристапено на 19 септември, 2015 г.)

⁴⁷ https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/macedonia#_ftn69 (пристапено на 21 јули, 2015 г.)

⁴⁸ СДСМ, <http://fokus.mk/sdsm-proektot-skopje-2014-namesto-80-chineshe-580-milioni-evra/> [пристапено на 21 јули, 2015 г.].

По неговиот избор во март 2013 година, новиот (опозициски) градоначалник на општина Центар започна ревизија за да се види како биле трошени парите што биле пре-насочувани од државниот буџет за Центар во проектот „Скопје 2014“. Во периодот од 2007 до 2013 година, за изведбата на спомениците и придружните содржини од централниот буџет на сметката на Општина Центар се префрлени вкупно 3.551.068.000,00 денари (58.023.986,00 ЕУР) за кои нема законска оправданост. Според членот 3 од Законот за споменици и спомен-обележја, вакви одлуки носи само Собранието.⁴⁹ Во ноември 2013 година, комисијата го објави конечниот извештај, кој заклучи дека не-лојалните постапки за набавки, недостигот на контрола на квалитетот и други нерегуларности ги чинело даночните обврзници најмалку 8 милиони ЕУР. Владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ го оспори извештајот велејќи дека е пристрасен.⁵⁰

Недостигот на транспарентност во процесите на јавни набавки претставува значаен проблем. Според извештај од 2014 година од Центарот за граѓански комуникации, граѓанска организација од Скопје⁵¹, 30% од договорите за јавни набавки биле склучени со само едно претпријатие што учествувало во процесот на јавното надавање. Дополнително, институциите избегнувале откривање важни информации во врска со понудите и иако е-аукција е задолжителна во Македонија, во 35% од мониторираните набавки не биле организирани такви наддавања. Често биле поништувани тендерите, а 328 договори, во износ од 22,4 милиони ЕУР, биле потпишани без да се одржи тендерскиот процес.⁵²

Сепак, има и позитивни случувања. Според Групата држави против корупција (ГРЕКО), Македонија има спроведено 10 од 13 препораки на ГРЕКО од последната рунда процени на македонскиот одговор кон корупцијата, а делумно се спроведени и другите 3 препораки.⁵³ Препораките се однесуваат на подобрувања во кривичниот законик во врска со кривичното гонење на корупцијата и за транспарентноста на финансирањето на политичките партии. Барометарот⁵⁴ на Транспаренси Интернешнл (ТИ) за глобалната корупција 2013 година упатува на тоа дека процентот луѓе што признале дека примиле мито во 12 месеци пред извештајот е намален за 4 процентни поени на 17%, споредено со 2010 година, иако, во целост, извештајот упатува на зголемување од еден поен во перцепцијата за корупција во 2013 година.

⁴⁹ Два извештаи за фактичката состојба на реализацијата на проектот „Скопје 2014“ и вклученоста на општина Центар објавени на <http://opstinacentar.gov.mk/> (пристапено на 20 јули, 2015 г.)

⁵⁰ https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/macedonia#_ftn69 (пристапено на 20 јули, 2015 г.)

⁵¹ Центар за граѓански комуникации, *Извештај од следењето на јавните набавки во Македонија, бр. 24 (Скопје: Центар за граѓански комуникации, 2015)*. <http://www.ccc.org.mk/images/stories/24m.pdf> [пристапено на 30 јули, 2015 г.]

⁵² Исто

⁵³ ГРЕКО, *Трета рунда процени, втор извештај за сообразност за „поранешната Југословенска Република Македонија“ „Инкриминации“ (ЕТС 173 и 191, GPC 2) „Транспарентност на финансирањето на партиите“ (Стразбур: ГРЕКО, 2014 г.)* http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282014%292_Second_The%20former%20Yugoslav%20Republic%20of%20Macedonia_EN.pdf [пристапено на 30 јули, 2015 г.]

⁵⁴ Транспаренси Интернешнл, *Барометар на глобалната корупција, 2013* (Берлин: Transparency International, 2013), http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=macedonia_%28fyg%29 [пристапено на 20 јули, 2015 г.]







5

V. АНТИКОРУПЦИСКИ АКТИВНОСТИ

Известувањето за корупцијата сè уште е табу во реалноста. Според анкетата што ја објави Центарот за истражувачко новинарство СКУП Македонија, во мај 2015 година телефонските линии за пријавување мито и корупција не функционираат.⁵⁵ Антикорупциската единица во Министерството за внатрешни работи (МВР) се реформира и сега има повисок профил „Сектор за борба против корупцијата“, иако овој статус и натаму е слаб. Од само 19 позиции систематизирани работни места, останува уште една третина што треба да се пополни.

Истражниот центар во рамките на јавното обвинителство за „борба против организиран криминал и корупцијата“, иако е воспоставен во 2011 година, сè уште не е функционален и не се воспоставени други истражни центри. Пополнети се само околу 40% од 45 места распределени во ДКСК и истата има ограничени надлежности. Иако Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди (СВКПС) на МВР доби нови надлежности во областа на промовирање на интегритетот, сè уште нема независност.

Во врска со дејствата за спроведување на законите, има 50% намалување во пресудите кај престапи поврзани со корупција во 2013 година (63 споредено со 123 во 2012 година); 56 од пресудите биле поврзани со злоупотреба на јавна функција, а 3 со мито. Слаб е целокупниот капацитет на судовите за справување со предмети на корупција, особено со случаи од висок профил, каде што постапката е долга и неефикасна.

Системот за внатрешна контрола во централната и локалната администрација и натаму е слаб, а се уште останува да се воспостават механизми за пријавување во јавниот и приватниот сектор.

Република Македонија ја ратификува Казнената конвенција за корупцијата на Советот на Европа (ETS 173) на 28 јули 1999 година. Конвенцијата стапи во сила на 1 јули 2002 година. Дополнителниот протокол на Казнената конвенција (ETS 191) беше ратификуван на 14 ноември 2005 година. Истиот стапи во сила на 1 март 2006 година. Измените и дополнувањата во Кривичниот закон беа усвоени на 10 септември 2009 година, со што, меѓу другото, се направи усогласување меѓу одредбите поврзани со корупцијата и Конвенцијата. Во 2014 година се измени Изборниот законик за да се решат недостатоците што беа укажани од ОБСЕ/ОДИХР во однос на финансирањето на изборните кампањи, а се измени и Кривичниот законик со воведување ново кривично дело – незаконско исплатување државни средства во текот на избори. Законот за управување со конфискуван имот се прошири во опсег за да ги опфати прекршочните и управните предмети и се ревидираа правилата за управување со одземен и конфискуван имот.

Законот за спречување корупција (ЗСК) и Законот за спречување судир на интереси (ЗССИ) се неодамна донесени и тие даваат релативно стабилна основа за правилата и стандардите за интегритет. Тие се однесуваат на сите јавни службеници, вклучително пратениците, судиите и обвинителите.

⁵⁵ https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/macedonia#_ftn69 (пристапено на 20 јули, 2015 г.) http://www.transparency.org.mk/en/index.php?option=com_content&task=view&id=498&Itemid=30

ГРЕКО изврши четврта рунда процена во втората половина на 2013 година што го опфати спречувањето корупција поврзано со пратениците, судиите и обвинителите. Сè уште не е ратификувана Конвенцијата на ОЕЦД за борба против корупцијата на странски државни службеници во меѓународните деловни трансакции.

ДКСК е главно антикорупциско тело во Македонија и започна со работа во ноември 2002 година како превентивно антикорупциско тело. ДКСК има 7 членови со полно работно време, назначени од Собранието и поднесува годишен извештај до Собранието, Претседателот на државата и Владата и го објавува за медиумите. Секретаријатот на ДКСК брои 26 членови што работат во администрацијата. Главниот фокус на Комисијата е прибирање и разгледување на изјавите за деклариран имот и судирите на интереси. Законот ги определува надлежностите на Комисијата така што секое лице треба да ги обезбеди тие информации.

ДКСК, исто така, е одговорна за подготовка на антикорупциската стратегија, како и за следење на нејзиното спроведување. Првата антикорупциска стратегија беше усвоена во 2003 година, а последната го опфаќа период од 2016 до 2019 година. Државните институции работат заедно со ДКСК за подготовка на Стратегијата и за нејзиното спроведување.

Нема доволно свест кај граѓаните и доверба за работата на ДКСК. ДКСК добива мал број пријави од граѓани (201 во 2013 година, 177 во 2012 година). Има поднесено 9 барања до јавното обвинителство во 2013 година за започнување кривична постапка. Предметите што ДКСК ги упатува до обвинителството ретко резултираат во успешна постапка.

Во невладиниот сектор и неколкуте иницијативи од Агенција за меѓународен развој на САД (УСАИД) што започнаа во 2013 година имаат цел поддршка на граѓанските организации и подобрување на интегритетот и отчетноста на државните институции. Програмата вклучува Систем за следење на корупцијата, кој прибира информации за типот, нивото и тенденциите на корупција, како и за антикорупциската платформа што ја сочинуваат 15 граѓански организации што работат против корупцијата, а која почна да функционира на 9 декември 2014 година.⁵⁶

⁵⁶ <http://www.mcms.org.mk/en/news-and-publicity/news/1604-platforma-za-antikorupcija.html> (пристапено на 4 август 2015 г.)







6

VI. НАЦИОНАЛЕН СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

1. ЗАКОНОДАВСТВО

РЕЗИМЕ

Собранието на Република Македонија (во понатамошниот текст: Собрание) е формално независно, но, реално, неговата независност е компромитирана. Пратениците може да ги почитуваат обврските за поднесување изјави за судир на интереси и за имот, но нивниот имот и интересите не се ажурираат редовно. Нема пишан кодекс на однесување што ќе го осигури интегритетот на пратениците и што ќе ги содржи практиките во однос на корупцијата и неетичкото однесување. Има воспоставено правила за подароци и репрезентација, но нема внатрешни механизми за надзор на овие правила.

Присилното отстранување од Собранието на пратеници и на медиумите за време на расправата за Буџетот за 2013 година, на 24 декември 2012 година, значително влијаеше врз политичката сцена и врз работата на Собранието. Анкетна комисија даде препораки како да се спречат натамошни слични инциденти. По политичката криза предизвикана од откривањето на незаконското прислушување од страна на владата, како и од скандалите на корупција, опозициските партии одбија да учествуваат во собраниската работа по изборите во 2014 година до 1 септември 2015 година, кога се донесе „Договорот од Пржино“ меѓу страните, кој овозможи продолжување на работата на Собранието.⁵⁷

Генерално, правните одредби се соодветни за капацитетот и управувањето со Собранието. Меѓутоа, реално, треба да се подобри транспарентноста на законодавниот процес, особено во врска со јавното учество и консултации. Во прашање е независноста на Собранието, имајќи ја предвид јавната перцепција дека Собранието не ја исполнува својата одговорност за соодветна контрола на Владата/Извршната власт. Долунаведената табела ги покажува оцените по показател за законодавната власт во однос на капацитетот, управувањето и неговата улога во Националниот систем за интегритет.

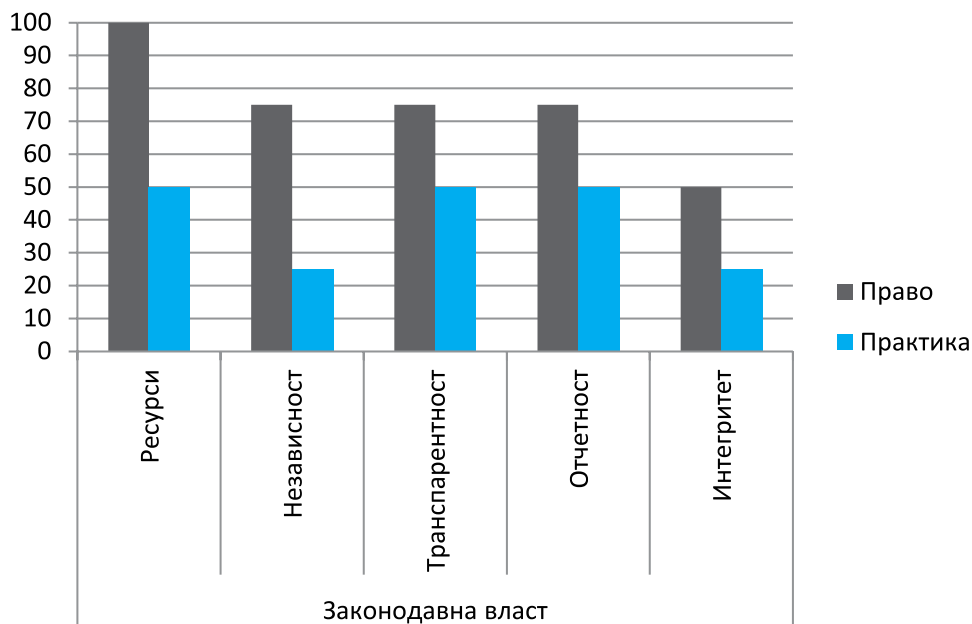
ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ:

51,3/100

⁵⁷ Содржината на „Договорот од Пржино“ <http://www.mkd.mk/makedonija/politika/dui-go-objavi-celosniot-dogovor-na-liderite-od-2-juni> [пристапено на 4 август, 2015 г.].

ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 62,5/100	Ресурси	100	50
	Независност	75	25
Управување 54,1/100	Транспарентност	75	50
	Отчетност	75	50
	Интегритет	50	25
Улога 37,5/100	Надзор на Извршната власт		25
	Правни реформи		50

Оцена за столбот според правото и практиката



Основата на Собранието е стабилна правна рамка. Законите гарантираат соодветни ресурси и формално обезбедуваат независно, транспарентно Собрание што ги исполнува барањата за интегритет. Во секој случај, постои загриженост дека во практиката на законодавната власт сериозно ѝ недостасуваат независност и интегритет.

СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Собранието го сочинуваат 123 пратеници што се избираат за мандат од 4 години според пропорционален систем. Собранието усвојува закони кога е постигнато мнозинство што е неопходно за донесување на законите, како што е предвидено со Уставот на Република Македонија; усвојува уставни амандмани, закони и резолуции, а исто така, донесува сопствени внатрешни правила, државен буџет, ратификува меѓународни спогодби и свикува референдуми.

Собранието ја избира Владата, Претседателот и тројца потпретседатели на Собранието. Исто така, назначува и разрешува носители на јавни функции, како што е Народниот правобранител, Јавниот обвинител, членовите на ДКСК и Државниот ревизор. Надзорната функција на Собранието вклучува надлежности за започнување собраниски испитувања, гласање за доверба на владата или министрите и поднесување претставки за отповикување на претседателот на државата пред Уставниот суд. Собранието има 21 постојано работно тело и четири совети: Националниот совет за ЕУ-интеграција, Советот за собранискиот канал (Советот за поддршка на собранискиот ТВ-канал), Буџетскиот совет и Совет за меѓуетнички односи.

Новоизбраното Собрание го презеде мандатот на 10 мај 2014 година. Отсутни беа 34 пратеници на опозицијата бидејќи ги доставија своите оставки во знак на протест кон активностите на владејачката партија. Отсуството на пратениците на опозицијата од Собранието ја попречи неговата работа и можноста да ги обезбеди условите за водење расправа и контрола. И покрај тоа, владејачката коалиција одржува стабилно мнозинство.

ОЦЕНУВАЊЕ

КАПАЦИТЕТ

1.1.1 РЕСУРСИ (ПРАВО)

Оцена **100**

До кој степен постојат одредби што му овозможуваат на законодавната власт соодветни финансиски, човечки и инфраструктурни ресурси за да ги вршат ефективно своите должности?

Законот за Собрание⁵⁸ и Деловникот на Собранието на Република Македонија⁵⁹ ги регулираат ресурсите – човекови, инфраструктура и финансии – кои се потребни за работа на Собранието, вклучително дефинирање на постапките за пресметка и распределба на ресурсите. Буџетскиот совет (БС) на Собранието предлага програми што би биле вклучени во Државниот буџет за наредната година⁶⁰ и дава насоки за изготвување на Собранискиот буџет. БС, во соработка со Министерството за финансии (МФ), ѝ предлага на Владата колку средства ќе бидат потребни за Собранието за наредните три години, ги следи расходите на Собранието во рамките на државниот буџет и предлага прераспределба на средствата одобрени со државниот буџет.⁶¹ Генералниот секретар⁶² што го избира Собранието е надлежен за државните службеници⁶³ што даваат стручни, административни, технички и други услуги за пратениците.⁶⁴ Собранието обезбедува ресурси за услугите на е-парламентот⁶⁵ и за библиотеката⁶⁶.

⁵⁸ Службен весник на РМ, бр. 104/2009.

⁵⁹ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010.

⁶⁰ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/2009, член 27.

⁶¹ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/2009, член 27.

⁶² Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/2009, член 41.

⁶³ Закон за државни службеници, Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13, 106/2013), член 3.

⁶⁴ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/09, член 9.

⁶⁵ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/09, член 42, став 9.

⁶⁶ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/09, член 42, став 10.

Пратениците имаат право да бараат и да добијат информации од генералниот секретар за прашања од важност за вршење на нивната функција и да бараат и да добиваат информации и стручна помош од персоналот за прашања поврзани со работата на Собранието.⁶⁷

1.1.2 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен законодавната власт има соодветни ресурси за вршење на своите должности во практиката?

Професионална поддршка на пратениците се обезбедува од надворешни донатори. Во 2014 година, бројот на вработени во Собранието се зголеми од 389 на 415.⁶⁸ Иако платите на пратениците редовно се исплатуваат, има пријави за доцнење на исплата на патни трошоци и до 7 месеци.⁶⁹

Собранието нема независен буџет и, во практиката, конечната одлука за износот на Собранискиот буџет ја носи Министерот за финансии.⁷⁰ Искуствата покажуваат дека ако Собранието побара дополнителни средства наидува на отпор од Владата.

Парламентарниот институт е воспоставен со помош од надворешни донатори од Националниот демократски институт за меѓународни работи (НДИ).⁷¹ Тој обезбедува професионални и независни истражувања и анализа како поддршка за Собранието⁷², како и обука и поддршка за новоизбраните пратеници.⁷³ Во периодот од јуни 2011 до март 2014⁷⁴ година беа одржани повеќе од 130 обуки, семинари, работилници, конференции и студиски посети за професионален развој на државните службеници од Собранието.

1.1.3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен законодавната власт, по закон, е независна и слободна од подреденост од надворешните актери?

Според Уставот, Собранието на Република Македонија е независно и не е подредено на надворешни актери. Организацијата и функционирањето на Собранието се регулирани со Уставот и со Деловникот,⁷⁵ а мандатот на пратеник не може да се отповика.

⁶⁷ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013

⁶⁸ Буџет на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 180/2013, стр. 15.

⁶⁹ Интервју со Марјанчо Николов, поранешен пратеник во мандатниот период од 2008-2011 и 2011-2014, Претседател на комисијата за финансии и буџет и заменик-претседател на Буџетскиот совет во Собранието на Република Македонија (лице в лице), на 22 октомври 2014 година.

⁷⁰ Интервју со Марјанчо Николов (лице в лице) на 22 октомври 2014 г.

⁷¹ До 24 јуни 2011 година, НДИ го спроведуваше проектот во партнерство со Институтот за парламентарна демократија (ИПД).

⁷² Собрание на РМ, *Извештај за работата на Собранието во седмиот парламентарен мандат, 25 јуни 2011 – 5 март 2014 година* (Скопје: Собрание на РМ, 2014) стр. 183.

⁷³ Европска комисија 2014 г., стр. 7 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [пристапено на 8 октомври 2014 г.].

⁷⁴ Собрание на РМ, 2014, стр. 167-175.

⁷⁵ Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 61.

Собранието може да се распушти кога повеќе од половина од вкупниот број пратеници гласаат за негово распуштање.⁷⁶ Во таков случај, избори се одржуваат во рок од 60 дена од распуштањето на Собранието. Ниту едно друго тело не може да го разреши Собранието.

На почетокот на секоја собраниска седница, Претседателот на Собранието предлага, а Собранието го гласа собранискиот дневен ред.⁷⁷ Во случај на итни и неодложни прашања, пратеник или Владата може да предложи точка на дневниот ред и да одложи или да повлече точки⁷⁸ откако ќе се свика седницата.⁷⁹

Собранието избира Претседател и еден или повеќе потпретседатели од редот на пратеници со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.⁸⁰ Работните тела се избираат од редот на пратениците и се составени од најмалку петмина пратеници што припаѓаат на една или повеќе политички партии.⁸¹

Полицијата нема право на пристап во просториите на Собранието без претходно одобрување од Претседателот на Собранието.⁸²

Пратениците имаат имунитет.⁸³ Тие не можат да се обвинат за извршено кривично дело или да се притворат за ставови што ги изјавиле во Собранието или начинот на кој гласале во Собранието. Собранието одлучува дали на одреден пратеник ќе му се одземе имунитетот врз основа на пријава од Комисијата за деловникот и мандатно-имунитетни прашања.⁸⁴ Пратеник не може да се притвори без одобрување од Собранието, освен ако не извршил кривично дело за кое е предвидена казна затвор од најмалку пет години. Собранието може да одлучи да се повлече имунитетот на пратеник без негово/нејзино барање, ако тоа е потребно за вршење на должностите на пратеникот. Пратениците не може да вршат двојни функции на други јавни или професионални работни места.⁸⁵

1.1.4 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен законодавната власт, во практиката, е независна и слободна од подреденост од надворешните актери?

Независноста на пратениците е загрозна од изборниот систем во Македонија, кој им дава на лидерите на партиите клучна улога во изборот на пратеници. Пратениците се во незавидна позиција и се послушници на владината политика.⁸⁶ Владата ги предлага поголемиот дел од законите за кои одлучува Собранието, а пратениците најчесто предлагаат амандмани на законите.⁸⁷ Според интернет-страницата на

⁷⁶ Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 63.

⁷⁷ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 69.

⁷⁸ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 119/2010, член 70.

⁷⁹ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 77.

⁸⁰ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/2009, член 17.

⁸¹ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/2009, член 12.

⁸² Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/2009, член 43.

⁸³ Устав на РМ, член 17, Закон за Собранието на РМ, членови 53-54, Деловник на Собранието на РМ, член 64.

⁸⁴ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 54.

⁸⁵ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/2009, член 7.

⁸⁶ Интервју со Марјанчо Николов (лице в лице), Скопје, на 22 октомври 2014 г.

⁸⁷ Интервју со д-р Воислав Стојановски, правен советник, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија (лице в лице), Скопје, 10 октомври 2014 година.

Собранието, во периодот од 1 октомври до 31 декември 2013 година, на владини седници утврдени се 49 (56% од 88) предлог-закопи.⁸⁸ Од 2011 до 2014 година, донесени се 907 закони, од кои владата предложила 888 (98%), а пратениците предложиле 19 (2%)⁸⁹. Нема примери Собранието да донело предлог-закон спротивно од волјата на извршната власт.

Последниот четврток од секој месец, пратениците имаат право да му постават прашање на Претседателот на државата или на кој било член од Владата или прашања од јавни функционери поврзани со нивната работа.⁹⁰ Во практиката, пратениците секој месец поставуваат прашања до владините министри. Прашањата што се клучни за работата на извршната власт не добиваат соодветни одговори.⁹¹

Владата се меша во работењето на Собранието. Еден забележлив пример за тоа се случи на 24 декември 2012 за време на собраниската расправа за буџетот за 2013 година. Пред почетокот на седницата, пратениците од опозицијата беа насилно отстранети од Собранието поради нивните критики за износот на буџетот и за постапката на неговото усвојување. Не беше јасно дали специјалните полициски единици или собраниското обезбедување беа одговорни за насилното отстранување на пратениците⁹². Сите медиуми беа отстранети од Собранието, а пратениците го усвоија нацрт-буџетот за 2013 година без учество на пратениците од опозицијата. Ад хок Анкетна комисија составена од различните партии што ја формираше Претседателот на Собранието го испита инцидентот и поднесе извештај на 26 август 2013 година, забележувајќи дека Собранието нема доволно капацитет да се справи со спорови и да изнесе препораки.⁹³ Работната група беше активна до октомври 2013 година, кога членовите на Социјал-демократскиот сојуз на Македонија (СДСМ) ја напуштија групата во протест поради апсењето на претседателот на општинскиот совет на општина Центар. Како резултат на тоа, работната група не успеа да ја заврши својата работа на препораките од Комисијата, особено на промените во Деловникот на Собранието⁹⁴.

УПРАВУВАЊЕ

1.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен има одредби што овозможуваат јавноста да дојде до релевантни и навремени информации за работењето и процесот на одлучување на законодавната власт?

Законот предвидува Собранието и неговите работни тела да обезбедуваат информации за своето работење пред да бидат јавноста и собраниските седници отворени за јавноста.⁹⁵

⁸⁸ Македонски центар за меѓународна соработка, *Огледало на власта, Следење на отвореноста на процесот на изготвување закони, Тримесечен извештај бр. 1 за периодот 1 октомври – 31 октомври*, (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2013 г.)

⁸⁹ Собрание на РМ, 2014, стр. 38.

⁹⁰ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 37.

⁹¹ Интервју со Марјанчо Николов (лице в лице), Скопје, на 22 октомври 2014 г.

⁹² Хелсиншки комитет за човекови права, *Специјален извештај за 49 седница на Собранието на РМ, одржана на 24 декември 2012 година – Слушувањата пред и во Собранието* (Скопје: Хелсиншки комитет за човекови права, 2013 година) стр.14.

⁹³ <http://sds.org.mk/default.aspx?mld=55&agld=5&articleId=8530> (пристапено на 12 ноември 2014 г.)

⁹⁴ Европска комисија 2013 г., стр. 7 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [пристапено на 14 октомври 2014 г.]

⁹⁵ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 2.

Меѓутоа, Собранието може да ја исклучи јавноста со двотретинско мнозинство од гласовите на пратениците.⁹⁶ Граѓаните и медиумите, исто така, може да присуствуваат на седниците на работните тела на Собранието.⁹⁷ Собранието обезбедува информации пред меѓународните организации за своето работење, вклучително работењето на работните тела и постојаните делегации.⁹⁸ Не постојат правни ограничувања за новинарите што известуваат за Собранието и за пратениците. Актите, расправите, дискусиите, официјалните записници и извештаите на Собранието за работењето на работните тела мора да им бидат достапни на медиумите, освен ако Собранието, или работното тело, можат да одлучат да работат без присуство на јавноста.⁹⁹ Собранието и работните тела може да објават известување за медиумите за тоа каде биле одржани затворени седници.

Собранието управува со собранискиот ТВ-канал¹⁰⁰ наменет за информирање и едуцирање на граѓаните за политичкиот живот. Собранието, според закон, треба да има интернет-страница со информации за организациската структура и за работата на Собранието и неговите работни тела.¹⁰¹ Собранието треба да објавува билтен за своето работење, како и записник и забелешки од седниците.¹⁰² Меѓутоа, не постои правно барање за објавување на предлог-законите за кои се дискутира во Собранието: Собранието може да одлучи да го стори тоа ако тоа е од посебен јавен интерес.¹⁰³

Забележувањето на гласањето може да биде јавно, со користење технолошки уреди или со кревање рака¹⁰⁴, освен кога се одржува тајно гласање и претседателот на Собранието ги објавува резултатите и објавува дали одреден предлог е усвоен или е одбиен.¹⁰⁵

Секој петок Собранието одвојува простор за да може пратениците да одржуваат средби со електоратот.¹⁰⁶

Пратениците се обврзани да го пријават својот имот до ДКСК и до Управата за јавни приходи (УЈП). До ДКСК и до УЈП мора да се пријавуваат промените во имотот на пратениците или член од семејството.¹⁰⁷ Ако не се дадат податоци или не се пријават промени или се дадат неточни податоци или онаму каде што има диспропорционално зголемување на имотот, тоа може да резултира со поведување постапка за да се разгледа имотот на пратеник.

1.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен јавноста, во практиката, може да дојде до релевантни и навремени информации за работењето и процесот на одлучување на законодавната власт?

⁹⁶ Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 70 и Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 2.

⁹⁷ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 226-227.

⁹⁸ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 225.

⁹⁹ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 228.

¹⁰⁰ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/2009, Поглавје IX: Собраниски ТВ-канал, член 32-35

¹⁰¹ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 233.

¹⁰² Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 107, став 4.

¹⁰³ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 230.

¹⁰⁴ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 96.

¹⁰⁵ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 103.

¹⁰⁶ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/2009, член 36.

¹⁰⁷ Закон за спречување корупција, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 34.

Собранието работи на транспарентен начин. Пленарните и комисииските седници на Собранието се емитуваат на собранискиот ТВ-канал, иако според одредени соговорници тоа се прави во термини ноќе кога граѓаните не можат да ги видат.¹⁰⁸

Интернет-страницата на Собранието редовно се ажурира со извештаи од Собранието, вклучително неделен распоред на седниците, состаноците и расправите.¹⁰⁹ Нацрт-дневниот ред за собраниските седници навремено се објавува на интернет-страницата¹¹⁰ каде што навреме се објавуваат и предлог-законите.¹¹¹ Собранието, исто така, објавува информации и преку Фејсбук¹¹², Твитер¹¹³ и Јутјуб.¹¹⁴ Во практиката, законодавните седници вообичаено се отворени за јавноста и за медиумите,¹¹⁵ но граѓаните немаат слободен пристап во зградата на Собранието.¹¹⁶

Анкета за работењето на Собранието што ја спроведе Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (ИДСЦС), во периодот од 15 мај до 15 јуни 2014¹¹⁷ година покажува дека 54,7% од испитаниците веруваат дека носителите на законите неволно ги информираат граѓаните за нивното работење, а речиси половина од испитаниците (48,9%) сметаат дека пратеникот од нивната единица не е достапен за средби со граѓаните.¹¹⁸

Присилното отстранување на пратениците и медиумите за време на расправата за буџетот за 2013 година, кое се случи на 24 декември 2012 година, ја означиле промената во односите на Собранието со медиумите и со јавноста. Отфрлен беше предметот што го поведе Здружението на новинари на Македонија (ЗНМ) пред Уставниот суд, со наводи дека насилното отстранување на новинарите од Собранието е прекршување на нивната слобода на изразување. Судот одлучи дека новинарите биле повикани да ја напуштат галеријата заради нивна безбедност и за да се одржи редот во Собранието. ЗНМ го упати случајот пред Европскиот суд за човекови права.

1.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен има одредби што обезбедуваат дека законодавната власт мора да поднесува извештаи и да одговара за своите постапки? Дали има одредби за консултација со јавноста за релевантните прашања?

Според Уставот, Уставниот суд го контролира законодавното работење на Собранието и Претседателот има овластување да не потпише закон.¹¹⁹ Пратениците имаат имуни-

¹⁰⁸ Изјава од учесник во Работилницата за верификација одржана на 7.4.2016 г.

¹⁰⁹ <http://www.sobranie.mk/pocetna.nspх> [пристапено на 22 октомври 2014 г.].

¹¹⁰ <http://www.sobranie.mk/dneven-informator.nspх> [пристапено на 22 октомври 2014 г.].

¹¹¹ <http://www.sobranie.mk/materijali.nspх> [пристапено на 22 октомври 2014 г.]

¹¹² <https://www.facebook.com/SobranieRM?fref=ts> (пристапено на 11 ноември 2014 г.)

¹¹³ <https://twitter.com/SobranieMK> (пристапено на 11 ноември 2014 г.)

¹¹⁴ <https://www.youtube.com/channel/UCD5qpVe9-yNv4Xu4b3EuKFw> (пристапено на 11 ноември 2014 г.)

¹¹⁵ Интервју со Воислав Стојановски (лице в лице), Скопје, 20 ноември 2014 г.

¹¹⁶ Изјава од учесник во Работилницата за верификација одржана на 7.4.2016 г.

¹¹⁷ Проект финансиран од ЕУ „Собранието под лупа, засилување на политичката дебата и делиберативниот дискурс“ спроведе национална анкета во врска со перцепциите на граѓаните за работата на Собранието. Анкетата беше директно спроведена со 1.000 испитаници, имајќи ги предвид полот, возраста, етничката припадност, образовните и географските карактеристики на населението.

¹¹⁸ <http://www.idscs.org.mk/en/running-projects/parliament-watch/519-national-survey-on-the-work-of-the-parliament-2014> [пристапено на 21 октомври 2014 г.].

¹¹⁹ Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 75.

тет и не може да бидат гонети за нивното гласање и ставовите што ги искажуваат во Собранието.¹²⁰ Собранието не е обврзано да се консултира со јавноста во процесот на носење на своите одлуки. Собранието може, но и не е обврзано да организира јавни консултации за предлог-закопи. По општа расправа, Собранието може да одлучи да овласти работно тело да организира и да закаже јавна расправа за предлог-закон што има поширок јавен интерес.¹²¹ Одлуката треба да биде објавена во дневен весник. Собранието може да повика експерти што ќе придонесат во расправата и секоја парламентарна група може да определи надворешни соработници.¹²² Работното тело поднесува извештај до Собранието заедно со предлог-законот за второ читање.¹²³

Уставниот суд има право да отповика или да поништи закон ако определи дека законот не е во согласност со Уставот.¹²⁴ Одлуките на Уставниот суд се конечни и извршни.¹²⁵

Пратениците имаат право и обврска да ги информираат гласачите за работењето на Собранието.¹²⁶ Секое лице или правен субјект може да поднесе петиција или предлог до државните тела, вклучително и Собранието¹²⁷ и има право да добие одговор во рок од 30 дена.¹²⁸

1.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен, во практиката, законодавната власт и нејзините членови поднесуваат извештај и одговараат за своето работење?

Во практиката, Собранието и неговото членство не известуваат ефикасно за нивното работење. На собраниските расправи им недостасува содржина и не се ефективни официјалните одговори на претставки и прашања.

Одбивањето од страна на опозициските пратеници по изборите во 2014 година да присуствуваат на седниците на Собранието како протест против власта дополнително го нарушија инклузивниот карактер на работењето на Собранието,¹²⁹ но и по нивното враќање во Собранието во септември 2015 година, седниците на Собранието не се карактеризираат со интеракција меѓу пратениците и нема размена на аргументи и мислења за законодавните предлози.¹³⁰

Работите тела може да организираат расправи и дискусии за предлог-законите, но тие не се ефективни во целост. Постојаната анкетна комисија за човекови права и слободи одржа само еден состанок во периодот меѓу 2012 и 2014 година.

¹²⁰ Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 64.

¹²¹ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 147.

¹²² Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 145.

¹²³ Деловник на Собранието на РМ, Службен весник на РМ, бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 148.

¹²⁴ Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 112.

¹²⁵ Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 112.

¹²⁶ Закон за пратеници, Службен весник на РМ, бр. 84/05, 161/2008, 51/11, 109/2014, член 20.

¹²⁷ Закон за постапување по претставки и предлози, Службен весник на РМ, бр. 82/2008, 13/2013, член 1 и член 3.

¹²⁸ Закон за постапување по претставки и предлози, Службен весник на РМ, бр. 82/2008, 13/2013, член 9.

¹²⁹ Европска комисија 2014 г., стр. 6.

¹³⁰ Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (IDSCS), Извештај од следењето на квалитетот на собраниската расправа „Собранието под лупа, засилување на политичката дебата и делиберативниот дискурс“, јуни-јули 2014 г. (Скопје: IDSCS, 2014). IDSCS и Институтот за Централна, Источна Европа и Балканот (IECOB), почнувајќи од јуни 2014 г., го следат квалитетот на дебатите во македонскиот парламент. Главните наоди од првиот извештај од следењето на квалитетот на парламентарната дебата во Македонија е тоа што во периодот на следењето од 19 јуни до 3 август 2014 година, во кој се одржаа 20 собраниски седници, говорите на пратениците во најголем дел беа поддржани со аргументи.

Граѓаните може да побараат средби со пратеници од избирачката единица за да се пожалат или да покренат одредени прашања. Меѓутоа, средбите често се одржуваат во просториите на политичките партии и многу од пратениците немаат свои простории за состаноци со електоратот.¹³¹ Граѓаните дури и воопшто немаат можност да се сретнат со Претседателот на Собранието.¹³² Но, нема многу верба дека политичарите ќе се заложат за проблемите на граѓаните.¹³³

Имунитетот на пратениците не значи привилегии за нив, туку им дава доволно простор и слобода да гласаат и да зборуваат без страв во Собранието.¹³⁴ Во периодот меѓу 2004 и 2014 година, Собранието го отповика парламентарниот имунитет во четири случаи.¹³⁵

Постои перцепција дека е ослабена улогата на Уставниот суд како контрола на Собранието. Во 2014 година имаше помалку правосудни ревизии пред Судот, споредено со 2013 година, а Уставниот суд поништи помал број правни одредби и закони.¹³⁶

1.2.5 МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен има механизми што го обезбедуваат интегритетот на членовите на законодавната власт?

Има бројни правни одредби што го осигуруваат интегритетот на пратениците. Меѓутоа, нема универзален кодекс на однесување за пратениците¹³⁷ и нема независно тело одговорно за етиката на пратениците и Собранието.

Постојат рестрикции во однос на примање подароци од страна на пратениците.¹³⁸ Како службеници, тие може да примаат подароци што остануваат во сопственост на државата и може да примаат лични подароци до вредност од 200 ЕУР, под услов тој што го дава подароци да доаѓа од друга држава, тело, институција или меѓународна организација и подароците да бидат сувенир или еден вид знак на солидарност или соработка.¹³⁹

Позицијата на пратеникот не е компатибилна со други позиции или професии.¹⁴⁰ Кога ќе им заврши мандатот, пратениците и другите службени лица се предмет на ограничувања на нивниот работен однос што ги спречува да се вработат во наредните три години во институции во кои вршеле надзор или имале договорен однос додека траел нивниот мандат.¹⁴¹

Има закон за лобирање, но одговорноста за откривање договори и содржина од состаноците меѓу службени лица и лобисти е на страната на лобистите, а не на страната

¹³¹ Интервју со Марјанчо Николов (лице в лице), Скопје, на 22 октомври 2014 г.

¹³² Изјава од учесник во Работилницата за верификација одржана на 7.4.2016 г.

¹³³ Интервју со Марјанчо Николов (лице в лице), Скопје, на 22 октомври 2014 г.

¹³⁴ Интервју во дневниот весник „Нова Македонија“ со Осман Кадриу, професор по право, Скопје, 10 јули 2010 година, достапно на: <http://novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=71010856167&id=9&prilog=0&setlzdanie=22030>.

¹³⁵ <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=71010856167&id=9&setlzdanie=22030> [пристапено на 11 ноември 2014 г.].

¹³⁶ Интервју со Воислав Стојановски (лице в лице), Скопје, 20 ноември 2014 г.

¹³⁷ ГРЕКО, Четврта рунда процени за спречување на корупцијата поврзана со пратениците, судиите и обвинителите, Извештај од процената „Поранешната Југословенска Република Македонија“ *Стразбур: ГРЕКО, 2014, стр. 9.

¹³⁸ Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ, бр. 70/2007 и пречистен текст Службен весник 128/99, член 15 и 16.

¹³⁹ Закон за користење и управување со имот користен и управуван од владини тела, Службен весник на РМ бр. 98/2008, 145/2010, 104/2013, член 77.

¹⁴⁰ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/2009, член 7, став 2.

¹⁴¹ Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ, бр. 70/2007, 128/99, член 17, став 1.

на пратениците или на другите службеници.¹⁴² Официјално, има само една обврска за регистар на лобисти што треба да го чува генералниот секретар на Собранието.¹⁴³

Пратениците имаат обврска да го пријават својот имот во рок од 30 дена по започнување на мандатот и, исто така, во рок од 30 дена по завршување на нивниот мандат. Формуларот за имотната состојба бара детален попис на недвижностите на пратеникот, подвижниот имот од поголема вредност, акции, побарувања и долгови, како и друг имот што е во негова сопственост или во сопственост на неговото семејство.¹⁴⁴ Податоците што се содржани во декларациите се јавни информации, освен оние информации што се заштитени со закон.¹⁴⁵ Од 2012 година, функционерите мора, исто така, да поднесуваат и „Изјави за интереси“. ДКСК има право да ги објавува декларациите за имотот и да започне постапки за одредување парични казни за функционерите што не поднеле декларација за имотот или изјави за интереси.¹⁴⁶

1.2.6 МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен во практиката се обезбедува интегритетот на законодавците?

Интегритетот на законодавците не се обезбедува во доволна мера во практиката. Собранието сè уште нема усвоен Кодекс на однесување иако неговото усвојување беше услов за „Мартовскиот договор“¹⁴⁷ меѓу партиите, кој беше склучен по усвојувањето на извештајот од анкетната комисија за настаните поврзани со кризата во Собранието за време на расправата за буџетот за 2013 година на 24 декември 2012 година. Претседателот на Собранието изјави дека ќе се заложува за усвојување на Кодексот,¹⁴⁸ но тој сè уште не е донесен.

Пратениците не ги почитуваат секогаш одредбите што се содржани во Деловникот на Собранието, а кои се поврзани со однесувањето за време на собраниските седници. На пример, пратениците зборуваат и дејствуваат за работи за кои тие ќе изберат, без оглед на темата на седницата на Собранието, и не ги почитуваат правилата за комуникација во Собранието.¹⁴⁹ Анкета што ја спроведе ИДСЦС упатува на тоа дека 52,6% од испитаниците веруваат дека законодавците во одредени случаи користат несоодветен јазик во расправите.

Организациите од граѓанскиот сектор го критикуваат Законот за лобирање поради тоа што ги ограничува нивните активности и напори за влијание врз носењето одлуки. Законот не е ефективен. Усвоен е во август 2008 година, но и покрај тоа, дури и по седум години работење има само еден регистриран лобист. Според ГРЕКО, треба да има поголема транспарентност во контактот меѓу пратениците и лобистите и другите трети страни во врска со тековни законодавни предлози надвор од седниците на Собранието и неговите работни тела. ГРЕКО препорачува да се воведат правила како пратениците да контактираат со лобистите и други трети страни што бараат да влијаат врз законодавниот процес¹⁵⁰.

¹⁴² Службен весник на РМ, бр. 106/08 и 135/11.

¹⁴³ ГРЕКО, 2014, стр. 15.

¹⁴⁴ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/2009, член 15.

¹⁴⁵ Закон за собрание на РМ, Службен весник на РМ, бр. 104/2009, член 16.

¹⁴⁶ Закон за спречување корупција, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 36.

¹⁴⁷ Договорот по настаните на 24 декември.

¹⁴⁸ <http://www.independent.mk/articles/9500/Assembly+MPs+Code+of+Ethics+Has+Not+Been+Brought+Up+Yet> (пристапено на 11 ноември 2014 г.)

¹⁴⁹ Интервју со Воислав Стојановски (лице в лице), Скопје, 20 октомври 2014г

¹⁵⁰ ГРЕКО, 2014, стр. 56.

ДКСК ги верификуваше Изјавите за интереси на сите 123 пратеници. Во четири случаи во 2012 година имаше судир на интереси, каде што имаше вршење функции што не одговараат на пратеничкиот мандат. Во три од овие случаи, пратеникот се откажа од некомпатибилните функции. Во четвртиот случај, пратеникот доби предупредување од ДКСК затоа што не прекинал со неговата наставна дејност. Подоцна, деканот на институцијата каде што лицето предавало не го продолжил неговиот договор за наредната година¹⁵¹. Во секој случај, кога ДКСК ќе иницира прекршочна постапка за недоставување декларации за имот или изјави за интереси, недоволната примена на казни од страна на судовите ја обезвреднува работата на Комисијата и не може да ги одврати функционерите што ги злоупотребуваат правилата.¹⁵²

Нема соодветен регистар за подароци и репрезентации што ги примаат пратениците и нема насоки за пратениците за давање и примање подароци.¹⁵³

УЛОГА

1.3.1 ИЗВРШЕН НАДЗОР

Оцена **25**

До кој степен законодавната власт врши ефективен надзор над извршната власт?

Недостигот на независност на Собранието и немањето интегритет ја компромитираат неговата улога за вршење ефективен надзор врз извршната власт. Пратениците се избрани врз основа на партиските списоци по лидерите на политичките партии, а тоа придонесува за недостиг на волја од нивна страна да ја контролираат извршната власт од која зависат мнозинството пратеници и нивните места.¹⁵⁴

Уставот утврдува дека Владата и секој нејзин член се одговорни пред Собранието.¹⁵⁵ По правило, тоа се врши преку механизмите на пратенички прашања, интерпелација и распуштање на Собранието, а тоа автоматски значи распуштање на Владата. Пратеничките прашања не се ефективни, особено бидејќи беа отсутни пратениците од опозицијата. Интерпелацијата на членови на Владата или функционери е механизам што ретко се користи. Интерпелацијата може да биде во врска со работењето на кој било функционер, Владата и кој било од нејзините членови, како и за прашања поврзани со работењето на државните тела.¹⁵⁶ Дури и кога имало интерпелации, тие секогаш завршувале без успех.¹⁵⁷

Најмалку 20 пратеници може да предложат формирање Анкетна комисија.¹⁵⁸ Анкетните комисии му овозможуваат на Собранието контрола на фактите, не само над Владата, туку и на другите институции. Наодите од анкетните комисии формираат основа за постапка за испитување на одговорноста на функционерите.¹⁵⁹ Собранието има формирано постојана анкетна комисија за заштита на граѓанските права и слободи, но нема специјализирана антикорупциска комисија.

¹⁵¹ ГРЕКО, 2014, стр. 17.

¹⁵² Европска комисија 2014 г., стр. 43.

¹⁵³ Државен завод за ревизија, 2012 г., стр. 5.

¹⁵⁴ Интервју со Марјанчо Николов (лице в лице), Скопје, на 22 октомври 2014 г.

¹⁵⁵ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 92.

¹⁵⁶ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 72.

¹⁵⁷ Интервју со Марјанчо Николов (лице в лице), Скопје, на 22 октомври 2014 г.

¹⁵⁸ Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 76.

¹⁵⁹ Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 76.

Анкетните комисии до денес не се ефективни.¹⁶⁰ Постои перцепција дека тие се формирани за да се минимизира тензијата и да се разгледа состојбата, но нивното работење не резултира со ефективни промени.¹⁶¹ Постојаната анкетна комисија за заштита на граѓанските права и слободи нема истражна или правосудна функција. Наодите на комисијата се основа за започнување постапка за отчетност за функционерите, но такви постапки никогаш не биле иницирани од Комисијата.

Откако Владата ќе подготви предлог-буџет, го доставува пред Собранието. Се одржува расправа за предлог-буџетот и пратениците имаат право да поднесат амандмани за буџетот.¹⁶² Во практиката, Собранието не учествува во изготвувањето на буџетот, а пратениците немаат контрола над буџетското трошење. Владата не е обврзана да поднесува тримесечни извештаи за буџетското трошење. Пратениците само се информираат како се троши буџетот по завршната сметка. Собранието нема формална постапка за ревизија на ревизорските извештаи од Државниот завод за ревизија (ДЗР), а заинтересираните пратеници можат извештаите на ДЗР да ги проучуваат само во просториите на собраниската архива.¹⁶³

1.3.2 ПРАВНИ РЕФОРМИ

Оцена **50**

До кој степен законодавната власт ги приоритизира антикорупцијата и управувањето како елементи за загриженост во земјата?

Република Македонија има напредна правна рамка за борба против корупцијата, меѓутоа, покрај донесување на законите против корупција, Собранието нема покажано интерес за работите поврзани со корупцијата. И покрај тоа што Државната комисија за спречување корупција постои 12 години, досега имало само една собраниска расправа за годишниот извештај. Нема расправи ниту за извештаите што ги доставуваат Државниот завод за ревизија, Народниот правобранител или другите државни тела.

Изборниот законик беше изменет¹⁶⁴ за да се решат недостатоците што беа укажани од ОБСЕ/ОДИХР во однос на финансирањето на изборните кампањи, а се измени и Кривичниот законик¹⁶⁵ со воведување ново кривично дело: „противзаконско располагање со буџетски средства за време на избори“. Сè уште се потребни значајни материјални ресурси за Јавното обвинителство за да се осигури целосно спроведување на новиот Закон за кривична постапка.¹⁶⁶ Законот за управување со конфискуван имот се прошири во опсег за да ги опфати прекршочните и управните предмети и се ревидираа правилата за управување со одземен и конфискуван имот. ГРЕКО изврши четврта рунда процени во втората половина на 2013 година што го опфати спречувањето корупција поврзано со пратениците, судиите и обвинителите¹⁶⁷.

¹⁶⁰ Фондација Отворено општество – Македонија, Парламентарна контрола над Владата на Република Македонија, Скопје: Фондација Отворено општество – Македонија, 2013) стр. 8.

¹⁶¹ Интервју со Марјанчо Николов (лице в лице), Скопје, на 22 октомври 2014 г.

¹⁶² Интервју со Марјанчо Николов (лице в лице), Скопје, на 22 октомври 2014 г.

¹⁶³ Изјава од учесник во Работилницата за верификација одржана на 7.4.2016 г.

¹⁶⁴ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 63/2008, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 196/15.

¹⁶⁵ Кривичен законик, Службен весник на РМ, бр. 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, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 115/2014.

¹⁶⁶ Европска комисија, 2014 г., стр. 42.

¹⁶⁷ ГРЕКО, 2014 г., стр. 2.

Ратификувани се следните меѓународни правни инструменти поврзани со корупцијата: Казнената конвенција на Советот на Европа за корупција и Цивилната конвенција за спречување корупција; Конвенцијата од Стразбур (Конвенција за перење, откривање, заплена и конфискација на приноси од казниво дело); Конвенцијата на ОН за борба против транснационалниот организиран криминал заедно со протоколите; Европската конвенција за заштита на личните податоци и Конвенцијата на ОН против корупција (UNCAC). Сè уште не е ратификувана Конвенцијата на ОЕЦД за борба против корупцијата на странски државни службеници во меѓународните деловни трансакции.

ПРЕПОРАКИ

- П1. Собранието да ги повика на одговорност службените лица кои ги назначиле да ги водат антикорупциските институции.
- П2. Собранието да воспостави ревизија над спроведувањето на меѓународните антикорупциски инструменти, како што се UNCAC и спроведувањето на националната програма за спречување корупција и судир на интереси.

2. ИЗВРШНА ВЛАСТ - ВЛАДА

РЕЗИМЕ

Извршната власт – Владата е најсилниот столб од аспект на правото и ресурсите. Владата се формира од коалиција партии што го имаат мнозинството во Собранието. Владата што се формира во јуни 2014 година е мултиетничка коалиција меѓу ВМРО-ДПМ-НЕ¹⁶⁸ и ДУИ¹⁶⁹. Според Уставот, извршната власт е независна, но е предмет на надзор од страна на Собранието. Во практиката, владата не е повикана на одговорност поради отсуството на мнозинство од опозициските пратеници, како и поради контролата над пратениците од политичкото водство што ја предводи власта. Нема правила за промовирање на интегритетот на функционерите од извршната власт.

Постои законодавната рамка што ги утврдува одговорностите во процесот на носење одлуки. Воспоставени се структурите и постапките што ја насочуваат извршната улога и функции, но нема доволно транспарентност за тоа како се спроведуваат извршната улога и функциите.

Со извршната власт доминираат владејачките партии и извршните активности се централизирани. Државните службеници се назначуваат врз основа на политичките врски, а не по заслуга, така што корупцијата е голема.

Долунаведената табела ги покажува оцените по показатели за капацитетот на извршната власт, управувањето и нејзината улога во системот за интегритет. Останатиот дел од ова поглавје ја претставува квалитативната анализа на секој показател.

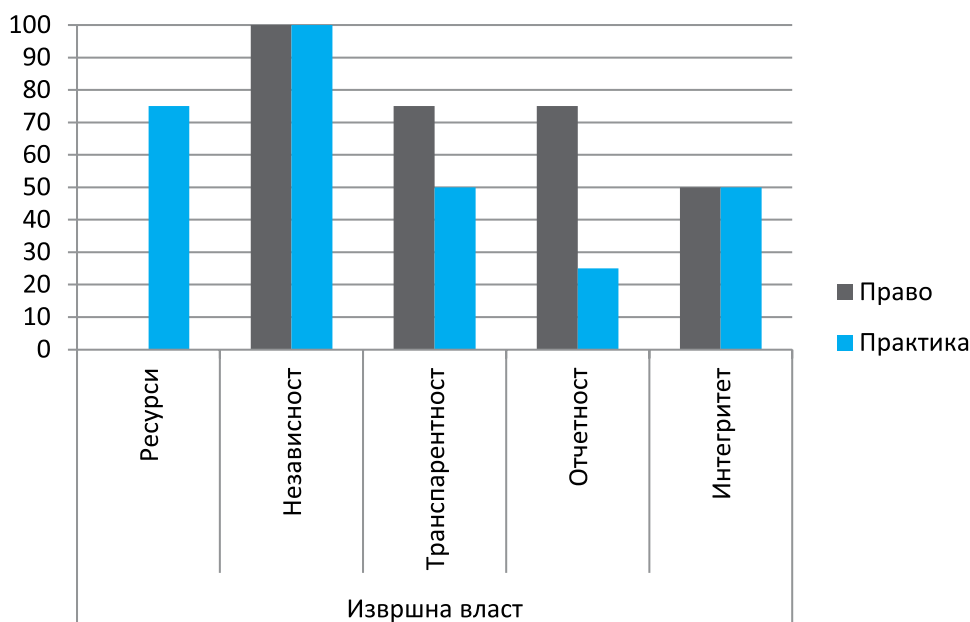
ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ: 65,2/100

¹⁶⁸ Внатрешна македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонското национално единство (ВМРО – ДПМНЕ).

¹⁶⁹ Демократска унија за интеграција (ДУИ).

ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 91,6/100	Ресурси	/	75
	Независност	100	100
Управување 54,1/100	Транспарентност	75	50
	Отчетност	75	25
	Интегритет	50	50
Улога 50/100	Управување во јавниот сектор		50
	Правен систем		50

Оцена за столбот според правото и практиката



СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Извршната власт ја има Владата на Република Македонија (во понатамошниот текст: Влада), која е составена од Премиер, четворица заменици и 21 министер. Владата се избира со мнозинство гласови од сите пратеници во Собранието и министрите не можат да бидат претставници во Собранието. Претседателот на Република Македонија го назначува Премиерот, по одобрување од Собранието.

Генералниот секретаријат (ГС) е одговорен за координација, која вклучува подготовка на состаноците на извршната власт, подготовка на работните програми и стратешките приоритети, како и следење и известување за работењето, координација на политиките, координирање на комуникацијата на Владата и координација на владините односи со Собранието, јавните институции и невладините организации (НВО).

Секое министерство има активности за подготовка на закони што ги координира Секретаријатот за законодавство, кој дава мислења за сообразноста на предлог-закон со Уставот и другите закони, за соодветноста и усогласувањето на националното законодавство со европското законодавство и дава совети за техниките за изготвување закони.

Секретаријатот за европски прашања е одговорен за координација на прашањата поврзани со Европските интеграции. МФ ја подготвува фискалната стратегија, го координира подготвувањето и следењето на буџетот и дава мислења за процените за фискалните влијанија што ги изготвуваат министерствата. Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) е одговорно за надзор над Процените за влијанието на регулативата (ПВР) што ги вршат сите министерствата или надлежното министерство што треба да даде преглед на добиените мислења.

Националниот совет за безбедност ги разгледува прашањата поврзани со безбедноста и одбраната на земјата и дава политички предлози до Собранието и од Владата во областа на националната безбедност.¹⁷⁰

ОЦЕНУВАЊЕ

КАПАЦИТЕТ

2.1.1 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **75**

До кој степен извршната власт има соодветни ресурси за ефективно вршење на своите должности?

Извршната власт има соодветни човечки, технички и финансиски ресурси. Во последните три години, вкупниот буџет на Владата и бројот на вработени се зголемени над 48%.

Владината служба¹⁷¹ ја води Генерален Секретар кого го назначува и разрешува Владата¹⁷². Владата може да формира постојани или привремени работни тела¹⁷³, како и постојани консултативни тела за правни и економски совети¹⁷⁴ и може да формира комисија за ревизија како постојано професионално тело.¹⁷⁵ Владата може да формира и времени тела за конкретни прашања.¹⁷⁶ Тековната извршна власт има формирано шест такви времени комисии.

Владата има соодветни човечки, технички и финансиски ресурси за вршење на обврските за донесување политики, во поддршка од модерни информатички и комуника-

¹⁷⁰ Устав на Република Македонија, *Претседателот на Републиката е Претседател на Советот за безбедност на Република Македонија, член 86.*

¹⁷¹ Одлука на Владата бр. 23-6094/1 од 13 февруари 2001 година, Службен весник на РМ, бр. 12/2001.

¹⁷² Закон за Влада на РМ, Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/2013, член 39, став 1.

¹⁷³ Деловник на Владата на РМ, Службен весник на РМ, бр. 36/2008, Комисија за станбени и емиграциски прашања, Комисија за именување, Комисија за приватизација и Комисија за наменско производство, член 31.

¹⁷⁴ Деловник на Владата на РМ, Службен весник на РМ, бр. 36/2008, член 36.

¹⁷⁵ Деловник на Владата на РМ, Службен весник на РМ, бр. 36/2008, член 40.

¹⁷⁶ Комисија за информатичка технологија, Комисија за борба против незаконско производство, трговија и употреба на дроги, посебна комисија за дефинирање на условите за познавање на македонскиот јазик за стекнување државјанство на Република Македонија, Национална УНЕСКО комисија на Република Македонија и Национална комисија за борба против трговија со луѓе и нелегална миграција во Република Македонија.

циски технологии.¹⁷⁷ Бројот на вработени во администрацијата е повеќе отколку што е потребно¹⁷⁸, делумно поради тоа што членови на партијата се наградувани со јавна служба, и тоа во толкав обем што власта не може за сите вработени да обезбеди пристојни услови за работа, како што се работни маси и компјутери.¹⁷⁹ Постои широко распространето мислење дека јавната администрација е партиска и нема транспарентност и има малку доверба во независноста на државните институции¹⁸⁰.

Според државниот буџет, трошоците од работењето на Владата во 2012 година биле 14.592.081 ЕУР со 288 вработени¹⁸¹; во 2013 година вкупниот буџет бил 17.784.260 ЕУР, со 416 вработени¹⁸², а вкупниот буџет на Владата за 2014 година бил 19.661.642 ЕУР, со 427 вработени¹⁸³. Во последните три години, вкупниот буџет на Владата и бројот на вработени се зголемени над 48%.

2.1.2 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **100**

До кој степен, по закон, е независна извршната власт?

Владата е независна, но, според принципите на парламентарната демократија, таа е одговорна пред Собранието.

Претседателот игра церемонијална улога и ја претставува државата на официјални настани, но не е вклучен во секојдневното работење на владата.¹⁸⁴

Владата е составена од Премиер и министри.¹⁸⁵ Премиерот е одговорен за целокупната организација на извршната власт и соработува со другите тела, јавни претпријатија и институции.¹⁸⁶ ГС дава логистичка и стручна поддршка на владата, министрите и другите тела во државната администрација, посебно во врска со стратешките приоритети и политички анализи.¹⁸⁷ Премиерот има имунитет, а Собранието одлучува за неговиот или нејзиниот имунитет.¹⁸⁸ Функцијата претседател на Владата и министер е неспојлива со вршење други јавни функции или професии.¹⁸⁹

Нема правни одредби што ги ограничуваат активностите на извршната власт во Македонија и што ги ограничуваат другите сегменти на власта.

¹⁷⁷ Интервју со Магдалена Шалдева, независен експерт и консултант (лице в лице), Скопје, 14 ноември, 2014 г.

¹⁷⁸ Маја Томиќ, новинар, <http://www.utrinski.mk/?ItemID=F2821FF44E353A4A9866D6B4FDA68EEA>, [пристапено на 14 ноември 2014 г.].

¹⁷⁹ Интервју Магдалена Шалдева (лице в лице), Скопје, 14 ноември, 2014 г.

¹⁸⁰ Европска комисија 2014 г., стр. 8.

¹⁸¹ Буџет на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 180/2011, стр. 22.

¹⁸² Буџет на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 167/2012, стр. 21.

¹⁸³ Исто.

¹⁸⁴ Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 79.

¹⁸⁵ Закон за Влада на РМ, Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/2013, член 2.

¹⁸⁶ Закон за Влада на РМ, Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/2013, член 11.

¹⁸⁷ Закон за Влада на РМ, Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/2013, член 16.

¹⁸⁸ Устав на РМ, Амандман XXIII, Службен весник на РМ, 107/2005, член 89.

¹⁸⁹ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 89.

2.1.3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **100**¹⁹⁰

До кој степен, во практиката, е независна извршната власт?

Извршната власт е независна и доминантна во управувањето во Република Македонија до степен што ја загрозува независноста на другите два сегменти, законодавната и правосудната власт. Во многу извештаи е изразена загриженост дека извршната власт директно и индиректно ги контролира другите две власти.¹⁹¹ Партиите во власта ја заматуваат линијата меѓу државата и партијата, со што се нарушува довербата во јавните институции. Исто така, постои сериозна загриженост во врска со владината контрола над јавните институции и медиумите.¹⁹²

Извршната власт ги политизира институциите на државата и се меша во процесите на одлучување. Нема надзор над нејзиното дејствување¹⁹³, со што не постои отчетност, а тоа е уште повеќе влошено со отсуството на опозицијата од Собранието. Неодамнешните обвинувања од опозицијата дека владата оркестрирала масовно прислушување телефонски разговори на над 20.000 луѓе го открива степенот на доминацијата излезена од контрола на извршната власт во политичкиот живот во Република Македонија.¹⁹⁴ Претседателот нема преземено никакви активности за спречување на незаконското работење на извршната власт.

УПРАВУВАЊЕ

2.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен се воспоставени регулативи што обезбедуваат транспарентност во релевантните активности на извршната власт?

Постојат сеопфатни правни механизми за обезбедување на транспарентноста на владиниот буџет и на средствата на функционерите од извршната власт. Меѓутоа, регулативите што се однесуваат на транспарентност во работењето на извршната власт се несоодветни како што е, на пример, содржината на состаноците на кабинетот.

Генералниот секретар на Владата заседава со состанок на Државните секретари еднаш неделно на Генерален колегиум¹⁹⁵, тело одговорно за одлучување за тоа дали точките поднесени од министрите се подготвени да продолжат на владина седница каде што ќе се гласа за нив.¹⁹⁶

¹⁹⁰ Советодавната група на советодавниот состанок одржан на 7.10.2015 година забележа дека ова објаснувачко прашање не е релевантно за Македонија и дека тоа е основната причина зошто овој показател има висока оцена.

¹⁹¹ СИГМА/ОЕЦД „Извештај за процена на Поранешната Југословенска Република Македонија, 2012 година“, Национални извештаи за процена 2012/05 (Брисел: ОЕЦД, 2012), стр. 3.

¹⁹² Европска комисија, 2014 г., стр. 5.

¹⁹³ Објавени телефонски разговори за вработувања и процеси на одлучување.

¹⁹⁴ Зоран Заев, <http://www.slobodnaevropa.mk/content/news/26837839.html>.

¹⁹⁵ Деловник на Владата на РМ, Службен весник на РМ, бр. 36/2008, член 75, став 1.

¹⁹⁶ Деловник на Владата на РМ, Службен весник на РМ, бр. 36/2008, член 76, став 1.

Гласањето на владините седници генерално е јавно, при што за некои прашања гласањето е тајно.¹⁹⁷ ГС е одговорен за записникот на владините седници.¹⁹⁸ Се водат белешки и се снимаат разговорите, освен каде што се работи за доверливи информации. Има воспоставени регулативи како да се работи со доверливи информации.¹⁹⁹ Записникот од владината седница не е јавен и само Премиерот може да овласти објавување на кратките белешки и на снимките²⁰⁰.

Премиерот е одговорен за информирање на јавноста за работа на Владата и за спроведување на годишната програма²⁰¹, освен кога се работи за информации за државната безбедност, официјални и деловни тајни и лични податоци на граѓаните, согласно Законот за заштита на лични податоци.²⁰² На претставките до Премиерот одговара Кабинетот на Премиерот, а на претставките до Владата одговара ГС.²⁰³

МФ ја подготвува фискалната стратегија²⁰⁴, го координира подготвувањето и следењето на годишниот буџет и дава мислења за процените за фискалните влијанија што ги изготвуваат министерствата. Буџетот на Владата е јавен и МФ е одговорно за подготовка на државниот буџет и за негово поднесување до Владата²⁰⁵. Извештаите за извршувањето на државниот буџет мора, на месечна основа, да се објавуваат на интернет-страницата на МФ.²⁰⁶ МФ до Владата поднесува извештај за спроведувањето на државниот буџет за првите шест месеци и тој се објавува и на интернет-страницата на МФ.²⁰⁷ Државниот буџет и завршната сметка ги усвојува Собранието и тие се објавуваат во Службен весник.²⁰⁸

Функционерите од Извршната власт се обврзани да поднесат изјави за имотната состојба до ДКСК и УЈП и тие се јавни.²⁰⁹ Исто така, мора да се пријават зголемувања во имотната состојба.²¹⁰ Против носител на функција може да се започне постапка за разгледување на имотната состојба, ако тој/таа не обезбедил/-а податоци или навремено не поднел/-а извештај и ако поднесените податоци не се точни или има непропорционално зголемување во имотната состојба.²¹¹ Заедно со иницирање на постапката, УЈП поднесува предлог до надлежниот основен суд за времена мерка забрана на лицето да располага со имотот.²¹²

¹⁹⁷ Закон за Влада на РМ, Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/2013, член 20, став (3).

¹⁹⁸ Деловник на Владата на РМ, Службен весник на РМ, бр. 36/2008, член 101, став 7.

¹⁹⁹ Деловник на Владата на РМ, Службен весник на РМ, бр. 36/2008, член 103, став 1.

²⁰⁰ Деловник на Владата на РМ, Службен весник на РМ, бр. 36/2008, член 103, став 3.

²⁰¹ Деловник на Владата на РМ, Службен весник на РМ, бр. 36/2008, член 138, став 1.

²⁰² Закон за Влада на РМ, Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/2013, член 7, став 1.

²⁰³ Деловник на Владата на РМ, Службен весник на РМ, бр. 36/2008, член 143.

²⁰⁴ Закон за буџет, Службен весник на РМ, бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, член 16, став 1.

²⁰⁵ Закон за буџет, Службен весник на РМ, бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, член 14.

²⁰⁶ Закон за буџет, Службен весник на РМ, бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, член 53, став 1.

²⁰⁷ Закон за буџет, Службен весник на РМ, бр. 64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12, член 53, став 4.

²⁰⁸ Закон за буџет, Службен весник на РМ, бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, член 54, став 1.

²⁰⁹ Закон за спречување корупција, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 33.

²¹⁰ Закон за спречување корупција, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 34.

²¹¹ Закон за спречување корупција, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 36, став 3.

²¹² Закон за спречување корупција, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 36, став 5.

2.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен во практиката има транспарентност во релевантните активности на извршната власт?

Владата дава информации за дел од активностите што ги врши и активно ги користи интернет-страницата и социјалните мрежи. Меѓутоа, проактивно се објавуваат само известувањата за медиумите, но, не и владините одлуки или записници од седниците.

Нема доволно информации во врска со буџетските расходи, а има ниско ниво на транспарентност во процесот на носење закони. Нема јасен регистар за интереси на избрани и назначени носители на функции, а тоа продолжува да го попречува ефективниот надзор над имотот и судирите на интереси.

Владата има амбициозна стратегија да ја подобри транспарентноста и да го зголеми учеството на јавноста во процесот на носење политики.²¹³ Во практиката, Владата има сопствена интернет-страница што содржи општи информации, каде што се објавуваат сите известувања за медиуми²¹⁴, конференции за медиуми²¹⁵, говори²¹⁶ и интервјуа на членови на владата. Владата редовно поставува информации во врска со спроведени активности на социјалните мрежи како што е Фејсбук²¹⁷, Твитер²¹⁸ и Јутјуб²¹⁹. Како дел од подобрувањето на услугите, воведени се е-влада и едношалтерски систем.²²⁰ Објавени се годишните извештаи на Владата и нејзиниот извештај за првите 100 дена работа.²²¹

Дополнително, на интернет-страницата на Владата, граѓаните се повикуваат да поднесуваат идеи, предлози и проекти за сите сфери на социјалното живеење.²²² Има отворени телефонски линии за пријавување корупција во Царинската управа, Управата за јавни приходи, Министерството за транспорт и врски и во МВР.²²³

Меѓутоа, реално, Владата споделува со јавноста единствено информации што се во нејзин интерес.²²⁴

Не се верификувани имотните состојби на министрите. Транспаренси Интернешнл – Македонија ги спореди биографиите на министрите со декларациите за имотната состојба и откри дека во биографијата на еден министер е наведено дека тој е директор на претпријатие, но тоа не го пријавил во својата декларација за имот што ја поднел во ДКСК.²²⁵ ДКСК има обврска, според закон, да презема дејства во такви случаи, но одби да одговори на барањата за информации во овој случај. Дополнително, нема јасен регистар за интереси на избрани и назначени носители на функции, а тоа продолжува

²¹³ СИГМА-ОЕЦД, Процена на Реформата во јавната администрација на Република Македонија (Париз: СИГМА-ОЕЦД, 2014), стр. 4.

²¹⁴ <http://vlada.mk/soopstenija-blog?language=en-gb> (пристапено на 28 ноември 2014 г.)

²¹⁵ <http://vlada.mk/pres-blog?language=en-gb> (пристапено на 28 ноември 2014 г.)

²¹⁶ <http://vlada.mk/govori-blog?language=en-gb> (пристапено на 28 ноември 2014 г.)

²¹⁷ <https://www.facebook.com/VladaMK> (пристапено на 28 ноември 2014 г.)

²¹⁸ <https://twitter.com/VladaMK> (пристапено на 28 ноември 2014 г.)

²¹⁹ <https://www.youtube.com/user/VladaMakedonija> (пристапено на 28 ноември 2014 г.)

²²⁰ Европска комисија 2014 г., стр. 9.

²²¹ <http://vlada.mk/node/9453?language=en-gb> (пристапено на 28 ноември 2014 г.)

²²² <http://vlada.mk/node/23> (28 ноември 2014 година)

²²³ <http://vlada.mk/node/138> (28 ноември 2014 година)

²²⁴ Интервју со Магдалена Шалдева (лице в лице), Скопје, 14 ноември, 2014 г.

²²⁵ <http://vlada.mk/?q=node/61?language=mk> (пристапено на 26 јануари 2015 година)

да го попречува ефективниот надзор над имотот и судирите на интереси.²²⁶ Тешко се следат промените во декларациите на имотите на носителите на функции.²²⁷

Владиниот буџет го изготвува МФ и тој се објавува на неговата интернет-страница. Не се поднесува тримесечен извештај, туку само завршна состојба што не се објавува.²²⁸

Записниците од владините седници не се јавни, дневниот ред не се објавува, а на конференции за медиуми по владините седници се објавуваат само селектирани информации.²²⁹

Секретаријатот за законодавство сака да ги подобри вештините за подготовка на законите во сите министерства. Секретаријатот обучи обучувачи за подготовка на правни документи и објави два водичи со утврдени принципи за подготовка на законодавство и транспонирање на Европското законодавство.²³⁰ Меѓутоа, нема јасни постапки во врска со учеството на јавноста и јавна расправа во процесите на носење политики и закони.

Често Владата брзо ги подготвува актите и не се почитуваат секогаш правилата за подготовка на законите.²³¹ Зачудува брзината со која се носат законите; во одредени случаи, целокупниот политички процес, од поднесување предлог-закон до усвојување во Собранието, трае помалку од еден месец.²³² Владата ја користи скратената постапка за донесување итни закони, со цел избегнување јавна дискусија.²³³ Во 2015 година Собранието од неговото формирање усвои 4,2 закони на ден.²³⁴

2.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен се воспоставени одредби со кои се обврзуваат членовите на извршната власт да поднесуваат извештај и да одговараат за своите постапки?

Постојат соодветни закони, вклучително и уставни одредби, во врска со отчетноста на извршната власт. Владата ја избира и ја разрешува Собранието со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.²³⁵ Постојат неколку механизми за отчетност со кои извршната власт е одговорна пред законодавната власт, како што се пратенички прашања, интерпелација и гласање недоверба на Владата. Собранието може да основа анкетни комисиии, а постои и „Кодекс на добри практики за учество на граѓанското општество во процесот на креирање политики“²³⁶.

Сепак, Собранието нема капацитет да обезбеди одговорност на извршната власт за нејзините постапки, а големиот број закони донесени по кратка постапка оневозможува соодветна јавна дебата.

²²⁶ Европска комисија 2014 г., стр. 42.

²²⁷ Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова (лице в лице), Скопје, 12 ноември 2014 г.

²²⁸ Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова (лице в лице), Скопје, 12 ноември 2014 г.

²²⁹ Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова (лице в лице), Скопје, 12 ноември 2014 г.

²³⁰ СИГМА-ОЕЦД, 2014), стр. 27.

²³¹ Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова (лице в лице), Скопје, 12 ноември 2014 г.

²³² СИГМА-ОЕЦД, 2014, стр. 27.

²³³ Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова (лице в лице), Скопје, 12 ноември 2014 г.

²³⁴ Изјава од учесник (пратеник) на работилница за верификација одржана на 7.04.2016 г.

²³⁵ Закон за Владата на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/2013, член 3 став 2.

²³⁶ http://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/kodeks_na_dobri_praktikii.pdf (прегледано на 14 јануари 2015 година).

Владата и секој нејзин член одговараат за својата работа пред Собранието.²³⁷ Гласањето за недоверба на Владата може да се иницира со најмалку 20 пратеници и се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Ако на Владата ѝ е изгласана недоверба, таа е должна да поднесе оставка.²³⁸

Функционер што е предмет на интерпелација има право да достави писмен одговор до претседателот на Собранието, најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на интерпелацијата.²³⁹ Доколку Собранието ја прифати интерпелацијата, донесува став во врска со интерпелацијата.²⁴⁰ Правото на пратениците да поставуваат пратенички прашања до Владата во Собранието е еден од најважните механизми за отчетност.²⁴¹

Членовите на Владата се обврзани да дадат објаснување за своите постапки и за донесувањето одлуки.²⁴²

Собранието може да основа анкетна комисија за какво било прашање од јавен интерес, а наодите на комисиите се основа за поведување постапка за утврдување одговорност на носителите на јавни функции.²⁴³

Учеството на граѓанското општество во процесот на креирање закони се гарантира со закон.²⁴⁴ Во 2011²⁴⁵ година се донесе „Кодекс на добра практика за учество на граѓанското општество во процесите на креирање политики“, а во 2012 година се донесе втора стратегија за соработка.²⁴⁶

Членовите на Владата законски се обврзани да дадат објаснување за своите одлуки посебно во процесот на создавање закони. Нацрт-извештајот за процена на влијанието на регулативата и предложеното законодавство треба да се објавуваат на ЕНЕР и на интернет-страниците²⁴⁷ на министерствата, со исклучок на законите предложени со користење итна и брза постапка.²⁴⁸ Министерствата може да организираат јавни дискусии во процесот на примена на ПВР и при подготовката на предложеното законодавство.²⁴⁹ Најавата за јавна дискусија треба да се објави на ЕНЕР и на интернет-страницата на министерството.

2.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

Колку е ефективен надзорот на активностите на извршната власт во практиката?

Механизмите за отчетност, воспоставени во Уставот и во законите во практиката, не се ефективни.

²³⁷ Устав на Република Македонија член 92, член 4(2) од Законот за Владата на РМ.

²³⁸ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 52/1992, член 92.

²³⁹ Деловник на Собранието на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 46.

²⁴⁰ Деловник на Собранието на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 49, став 4.

²⁴¹ Деловник на Собранието на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, членови 37-44.

²⁴² Деловник на Собранието на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 36/2008, член 122.

²⁴³ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 52/1992, член 76.

²⁴⁴ СИГМА-ОЕЦД, 2014: 12 стр.

²⁴⁵ Службен весник на РМ бр. 99/2011.

²⁴⁶ Влада на РМ „Стратегија за соработка на Владата со граѓанското општество 2012-2017“ (Скопје: Влада на РМ, 2012).

²⁴⁷ Насоки за министерски постапки во Примената на процесот за Процена на влијанието на регулативата, член 17.

²⁴⁸ Деловник на Собранието на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 36/2008, член 71, став 1.

²⁴⁹ Насоки за министерски постапки во Примената на процесот за Процена на влијанието на регулативата, член 24.

Нема поделба на власта и Собранието е целосно под влијание на Премиерот и неговата партија. Собранието не врши надзор на активностите на извршната власт.²⁵⁰ Во периодот септември-декември 2014 година, пратениците поставија 119 прашања и добија 94 одговори.²⁵¹ По враќањето на опозицијата во Собранието зголемен е бројот на пратенички прашања и во периодот јануари-декември 2015 година поставени се вкупно 344 прашања.²⁵²

ДЗР врши ревизија на работењето на Владата, а извештаите се доставуваат до Собранието. Во 2012 година беше извршена ревизија на Владата за да се проценат ефективност и ефикасноста на нејзините внатрешни контроли.²⁵³ Покрај наодите за несоодветни расходи²⁵⁴, кои согласно законот треба да се упатат кај јавниот обвинител и ДКСК, и покрај разгледувањето на вкупните годишни извештаи на ДЗР од страна на Собранието, има ограничени активности за следење на наодите на ДЗР за поединечни министерства.²⁵⁵

ГС и Одделението за соработка со невладини организации официјално ја координираат интеракцијата на Владата со граѓанските организации.²⁵⁶ Во практиката, владата годишно распределува средства од државниот буџет за финансирање на програмските активности на НВО. Примери за учество на граѓанскиот сектор се воспоставувањето на Советот за унапредување на соработката, дијалогот и поттикнување на развојот на граѓанското општество²⁵⁷, како и повикот за граѓанскиот сектор за придонес во подготовката на владината работна програма за 2015 година.²⁵⁸

Иако министерствата имаат обврска да ги објавуваат сите нацрт-закопи, во практиката има многубројни предлози што не се ставени на располагање за јавни расправи.²⁵⁹ Од октомври 2013 година до септември 2014 година, во Собранието на разгледување влегле 381 нацрт-закопи, а само 201 нацрт-закон биле објавени на Единствен национален електронски регистар на прописи на Република Македонија (ЕНЕР) во истиот период.²⁶⁰

За 155 нацрт-закопи од вкупно 381 се применила „скратената постапка“, а само мал број од нив (32) во 2013 година биле објавени на ЕНЕР.²⁶¹ Страницата не се ажурира соодветно и, како резултат на тоа, јавноста нема интерес за страницата. Субјектите вклучени во овие процеси велат дека со ЕНЕР се овозможува законите да избегнат надзор од невладините организации (НВО) затоа што за да се има какво било влијание, ЕНЕР би требало постојано да се следи.²⁶² Во оваа насока, владата не сака вис-тински да го консултира јавниот сектор, вклучително и бизнис-секторот.²⁶³

Владата, исто така, има донесено и втор акциски план за остварување на целите предвидени со Отвореното владино партнерство.²⁶⁴ Известувањето не е добро бидејќи не

²⁵⁰ Интервју со Магдалена Шалдева (лице в лице), Скопје, 14 ноември 2014 година.

²⁵¹ <http://www.sobranie.mk/pratenicki-prashanja.nspk> (прегледано на 17 декември 2014 година).

²⁵² <http://www.sobranie.mk/pratenicki-prashanja.nspk> (прегледано на 31 декември 2015 година).

²⁵³ No. 10-110/6.

²⁵⁴ <http://grid.mk/news/506565580/molk-vo-vladata-za-skandalozniot-revizorski-izveshtaj> (прегледано на 21 декември 2014 година).

²⁵⁵ Европска комисија, 2014: стр. 9.

²⁵⁶ <http://www.nvosorabotka.gov.mk/> (прегледано на 9 декември 2014 година).

²⁵⁷ Влада на РМ, Одлука за формирање Совет за унапредување на соработката, дијалогот и поттикнување на развојот на граѓанското општество, ноември 2014 година.

²⁵⁸ Објавено на: <http://www.nvosorabotka.gov.mk/>, [прегледано на 9 декември 2014 г.].

²⁵⁹ Симона Огненовска и Бројан Ѓузелов, „Огледало на Владата: учество на јавноста во процесите на подготовка на закони“, (Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка, 2014), стр. 45.

²⁶⁰ Исто.

²⁶¹ Огненовска и Ѓузелов, 2014: стр. 39.

²⁶² Огненовска и Ѓузелов, 2014: стр. 39.

²⁶³ Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова (лице в лице), Скопје, 12 ноември 2014 година.

²⁶⁴ Годишен извештај за спроведување на Акцискиот план за отворено владино партнерство, <http://www.opengovpartnership.org/country/macedonia> (прегледано на 20 април 2015 година).

дава детали околу направените заложби и не идентификува области во кои владата може да работи за да се подобри отвореноста и отчетноста.²⁶⁵

Членовите на Владата не одговараат за своите прекршоци, а судовите покажуваат тенденција на поддржување на жалбите од носителите на јавни функции за клеветата²⁶⁶ и им доделува значителни отштети на високите службеници.²⁶⁷

2.2.5 МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **50**

Дали постојат механизми со кои би се обезбедил интегритетот на членовите на извршната власт?

Постојат соодветни закони со кои се промовира интегритетот на службениците, но нема механизам за ефективно спроведување на законите.²⁶⁸ Постои Кодекс на однесување, како и одредби за борба против корупција, применливи за членовите на Владата и за носителите на јавни функции. Членовите на Владата и носителите на јавни функции се обврзани да избегнуваат каков било судир на интереси, како и сомневање за судир на интереси.²⁶⁹

Исто така, има одредби со кои им се забранува на членовите на Владата и на службените лица да примаат подароци, услуги, помош или друга корист во врска со вршењето на функцијата, а кои би можеле да влијаат врз нивните одлуки.²⁷⁰ Службено лице не смее да прифати подароци со вредност од над 200 ЕУР, пари, хартии од вредност, без разлика на нивниот износ, како и злато и други скапоцени предмети.²⁷¹

Доколку на службено лице му се понуди подарок, тој/таа е обврзан да го одбие, да го утврди идентитетот на понудувачот, а ако се работи за подарок што не може да се врати, тогаш мора да се пријави кај надлежниот орган, да ги наведе сведоците и други докази, и во рок од 48 часа да поднесе писмен извештај за настанот до надлежниот орган што го избрал, односно го именувал.²⁷² Но, деловникот не наведува тело каде што службеникот би можел да пријави подарок и што би било надлежно да постапува по вакви случаи и не наведува процедури за постапување во вакви случаи.

Во однос на заштитните мерки по напуштање на должноста, на службените лица им е забрането во период од три години по престанокот на вршење на јавните должности, или по престанокот на вработување, да се вработат во трговско друштво во кое вршеле надзор, или со кое имале воспоставено договорен однос при вршење на јавните должности.²⁷³

²⁶⁵ Неда Коруновска, „Механизам за независно известување Македонија: Извештај за напредокот 2012-2013“, (Скопје: Реактор – Истражување во акција, 2013 г.).

²⁶⁶ Во периодот од 1 март до 15 јуни 2014 г., Центарот за развој на медиуми следеше 40 случаи на повеќе од 60 сослушувања во Основниот суд Скопје 2.

²⁶⁷ Вера Коцо и Маргарита Цаца Николовска, „Анализа на одредбите од законот за граѓанско одговорност за навреда и клеветата“ (Скопје: Институт за човекови права, 2012 година), стр. 5.

²⁶⁸ Европска комисија, 2015 година, стр. 11. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

²⁶⁹ Етички кодекс на членовите на Владата на Република Македонија и носителите на јавни функции именувани од Владата на Република Македонија (7.4.2010), член 10.

²⁷⁰ Етички кодекс на членовите на Владата на Република Македонија и носителите на јавни функции именувани од Владата на Република Македонија (7.4.2010), член 13.

²⁷¹ Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ бр. 70/2007, 144/2009, член 15.

²⁷² Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ бр. 144/2009, член 16.

²⁷³ Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ бр. 144/2009, член 17.

Службено лице не може да биде член во управен или надзорен одбор на трговско друштво, јавно претпријатие, агенција, фонд или друга организација, освен каде што е утврдено со закон.²⁷⁴

Но, сепак, има исклучок согласно кој државен службеник или лице со посебни должности и овластувања утврдени со закон може да биде член на управен или надзорен орган на трговско друштво.²⁷⁵

Службените лица се должни во рок од 30 дена од нивното назначување да поднесат до ДКСК изјава во врска со можни судири на интерес.²⁷⁶

Транспаренси Интернешнл – Македонија придонесе за опсежната дебата за препознавање на улогата на укажувачите во заложибите за борба против корупција. Исто така ја нагласува потребата од донесување на закон што ќе ги заштити лицата кои пријавуваат прекршоци. Ова прашање беше наведено како приоритет на политичката агенда и Законот за заштита на укажувачите беше донесен во ноември 2015 година.²⁷⁷ Новиот закон нуди опсежна заштита на укажувачите. Вработените и во јавниот и во приватниот сектор ќе имаат можност да пријават случаи на незаконско однесување до соодветните органи.

2.2.6 МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен се обезбедува интегритетот на членовите на извршната власт во практиката?

Нема доволно информации на располагање околу спроведувањето на стандардите за интегритет, освен за функционирањето на рамката за судир на интереси. Сепак, судирот на интереси на повисоките владини функционери не се испитува соодветно.²⁷⁸

Нема ефективен механизам за следење на ефективноста на правилата по завршување на мандатите за владините и јавните функционери.²⁷⁹ ДКСК е одговорна за спроведување на овие правила, но никогаш нема објавено какви било информации поврзани со ова прашање.²⁸⁰

УЛОГА

2.3.1 УПРАВУВАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР (ПРАВО И ПРАКТИКА)

Оцена **50**

Колку извршната власт се заложува и е активна во развојот на добро управуван јавен сектор?

²⁷⁴ Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ бр. 144/2009, член 18, став 1.

²⁷⁵ Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ бр. 144/2009, член 18, став 2.

²⁷⁶ Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ бр. 144/2009, член 20-а.

²⁷⁷ Закон за заштита на пријавувачите, Службен весник на РМ бр. 196/2015.

²⁷⁸ http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&limit=5&limitstart=5 (прегледано на 28 декември 2014 година).

²⁷⁹ Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова (лице в лице), Скопје, 12 ноември 2014 година.

²⁸⁰ Исто.

Владините министри се обврзани со колективна одговорност за владини политики, иако се индивидуално одговорни за однесувањето и работењето на нивните министерства.²⁸¹ Министрите се на чело на министерствата и се одговорни за спроведување на законите и на другите прописи.²⁸² Владата ја надгледува работата на министерствата,²⁸³ и Владата има должност да укине или да отповика пропис или друг министерски или административен акт што не е во согласност со законот.²⁸⁴

Владата мора да ги спроведува одлуките на Уставниот суд во случаите кога надлежните органи не ја извршиле одлуката на судот.²⁸⁵ Во практиката, владата ги надминува уставните ограничувања на сопствената моќ. Овие престапи тешко се докажуваат, но сепак, со скандалот за прислушување се откриваат некои од методите со кои владата постапува противуставно.

Владата има механизми и тела за управување на работата на државната служба, а казни во износ од 1.500 до 8.000 ЕУР се предвидени за државни службеници што не ги вовеле или не ги спровеле стандардите за квалитет во државните служби.²⁸⁶ Бројот на функционери за управување и спроведување внатрешни владини контроли е несоодветен²⁸⁷ и нема соодветно следење на спроведувањето на политиките.²⁸⁸

Министрите ефективно ја надгледуваат работата на своите службеници, но службениците се избираат врз основа на етничката и политичката припадност, а не според заслуги,²⁸⁹ што ја загрозува нивната лојалност кон институцијата.

2.3.2 ПРАВЕН СИСТЕМ

Оцена **50**

Дали извршната власт им дава приоритет на јавната отчетност и борбата против корупција како интерес во земјата?

Нема соодветно владеење со јавниот сектор. Има голем број случаи на непотизам затоа што владејачката партија има поставено свои членови на сите нивоа на институциите под државна контрола. Тоа е уште еден факт што се открива од снимките од прислушуваниите разговори.²⁹⁰ Владата декларативно се заложува да се бори против корупцијата, но никогаш не спроведува соодветни механизми. Според Извештајот за напредок на ЕК од 2015 година: „потребно е да се видат поконкретни резултати во практиката и во намалувањето и во спречувањето на корупцијата. Човечките и финансиските ресурси во различните органи за спроведување на законот и во надзорните

²⁸¹ Закон за Владата на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/2013, член 13.

²⁸² Закон за Владата на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/2013, член 13.

²⁸³ Закон за Владата на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/2013, член 30 став 1.

²⁸⁴ Исто.

²⁸⁵ Закон за Владата на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/2013, член 37.

²⁸⁶ Закон за воведување систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за проценка на работењето и давањето на услуги во државната служба, Службен весник бр. 69/2013, член 12, став 1.

²⁸⁷ Државен завод за ревизија, Конечен ревизорски извештај за Владата на Република Македонија, бр. 09-270/14, (Скопје: Државен завод за ревизија, 2012).

²⁸⁸ СИГМА-ОЕЦД, 2014: 4 стр.

²⁸⁹ Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова (лице в лице), Скопје, 12 ноември 2014 година.

²⁹⁰ <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-tapes-reveal-massive-party-employment>(прегледано на 28 ноември 2014).

агенции се слаби и нивните надлежности, статус, независност и видливост треба да се зајакнат со цел да се започнат ефективни активности“.²⁹¹

Последниот извештај за спроведување на државната програма за спречување на корупцијата (стратегија за борба против корупција) покажа дека од планираните 156 активности, реализирани се само 42%.²⁹² Нема процена на влијанието на активностите што се спроведени.

Прекумерното влијание на Владата над законодавната власт и судството ја поткопа владината отчетност со слабеење на системот за проверки и контроли. Според Извештајот за напредок од ЕК во 2015 година, довербата на јавноста во органите за спречување на корупцијата е на ниско ниво, а корупцијата продолжува да претставува сериозен проблем.²⁹³ Законодавството за спречување корупција едноставно се игнорира или не се применува ефективно.²⁹⁴

Последните законски и административни реформи во областа на спречувањето на корупцијата се Изборниот законик²⁹⁵ и Кривичниот законик²⁹⁶, а се прошири опсегот на Законот за управување со конфискуван имот. Според извештајот за усогласеност од Третиот круг на евалуација на ГРЕКО, тековната криминализација на коруптивните постапки во голема мера е во согласност со Кривичната конвенција против корупција.

Законот за спречување судир на интереси беше дополнет и изменет во јануари 2012 година како реакција на критиките во Извештајот за напредокот на земјата во 2010 година од ЕК, дека изјавите за судир на интереси само се собираат и се регистрираат, но не се проверуваат.²⁹⁷

ЕК игра значајна улога во поттикнување реформи за борба против корупција, факт што создава загриженост околу трајноста и одржливоста на законите за спречување корупција.²⁹⁸

ПРЕПОРАКИ

- П1.** Владата треба да преземе ефективни мерки околу обезбедувањето јасен и ажуриран список избрани и именувани службеници.
- П2.** Владата треба да обезбеди ефективна отчетност, интегритет и етичко однесување на министрите и функционерите на извршната власт.
- П3.** Владата треба да воведи алатки за граѓаните за да обезбеди увид и за да ја зголеми транспарентноста на јавното трошење.

²⁹¹ Европска комисија, 2015: стр. 15.

²⁹² http://dksk.org.mk/images/Drzavni_Programi/godisen_izvestaj_final.pdf (прегледано на 28 ноември 2014).

²⁹³ Европска комисија, 2014: стр. 15.

²⁹⁴ СИГМА-ОЕЦД, 2012: 13 стр.

²⁹⁵ Изборен законик, Службен весник на РМ бр. 40/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 63/2008, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14.

²⁹⁶ Кривичен законик, Службен весник на РМ бр. 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, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 115/2014.

²⁹⁷ СИГМА-ОЕЦД, 2012: 12 стр.

²⁹⁸ СИГМА-ОЕЦД, 2012: 1 стр.

3. ПРАВОСУДСТВО

РЕЗИМЕ

Независноста на судството се гарантира со закон. Сепак, во практиката, судството страда од несоодветно влијание од политичките лидери и извршната власт во кривичните случаи, како и во случаи во кои се доведени во прашање интересите на политичкото раководство.²⁹⁹ Изборот и унапредувањето на судиите е политизирано и механизмите за обезбедување транспарентност и непристрасност на процесот на избор на судии се игнорираат. Судскиот совет (СС) е слаб и судството не обезбедува ефективен надзор на извршната власт. Кодексот на судска етика не се спроведува и судиите не одговараат за своите постапки.

Од друга страна, позитивно е што буџетот на судството во последните години значително е зголемен, а платите во судството се соодветни, но на судството сè уште му недостасуваат инфраструктура и персонал. Иако се смета дека судството добро работи и е независно во одлучувањето во поголемиот дел од граѓанските случаи, сепак се смета за најкорумпирана гранка.

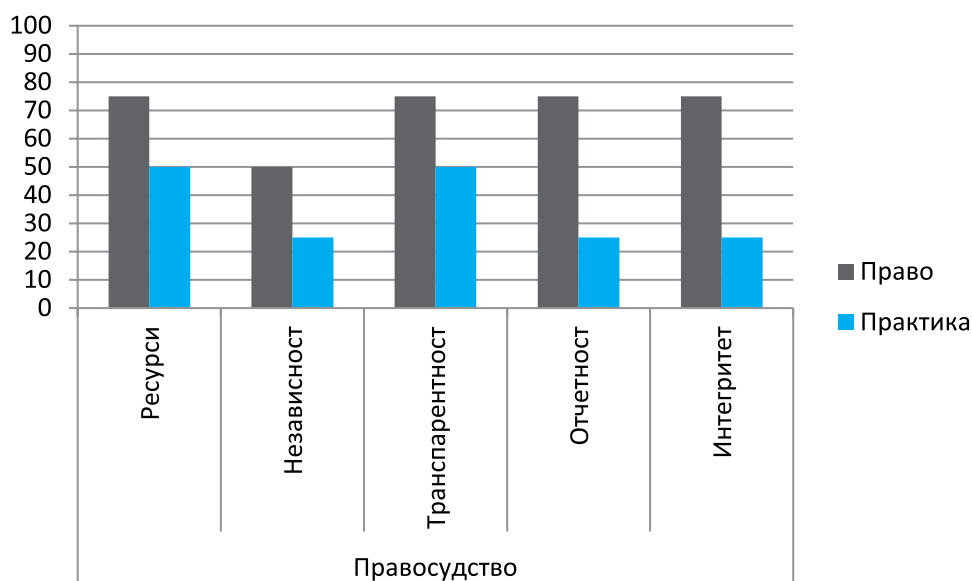
Во табелата подолу се наведени оценки на показатели што ја сумираат процената на судството во однос на неговиот капацитет, внатрешното управување и улогата во македонскиот НСИ. Следува оценка на секој показател.

Вкупна оценка за столбот: **51,3/100**

²⁹⁹ Законот за навреда и клевета во Македонија е нејасен и создава начини за моќни политички личности да ги тужат новинарите за истражувачко известување, критики и несакани коментари. Ова прерасна во честа тактика за заплашување со цел да се задушат медиумите, а посебно независните списанија како „Фокус“, познат по своето критичко истражувачко известување за политички институции и креаторите на закони.

ДИМЕНЗИЈА	ИНДИКАТОР	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 50/100	Ресурси	75	50
	Независност	50	25
Управување 54,1/100	Транспарентност	75	50
	Отчетност	75	25
	Интегритет	75	25
Улога 50/100	Надзор на извршна власт		50
	Гонење корупција		50

Оцена за столбот според правото и практиката



СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Судството функционира во рамките на континенталниот правен систем. Има пет видови судови: основни судови, апелациони судови, управен суд, Виш управен суд и Врховен суд на Република Македонија.³⁰⁰ Уставниот суд на Република Македонија го штити Уставот.³⁰¹

Има 27 основни судови што работат во една или повеќе општини, четири апелациони судови³⁰² и Врховниот суд со седиште во главниот град Скопје. Два од основните судови се специјализирани судови. Основниот суд Скопје 1 е специјализиран кривичен суд,

³⁰⁰ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010, (U.No.256/07, 74/08, 12/11).

³⁰¹ Устав на Република Македонија, член 108.

³⁰² Во Битола, Гостивар, Скопје и Штип.

во кој беше формиран оддел во 2008 година за решавање кривични предмети поврзани со корупција и организиран криминал. Основниот суд Скопје 2 е специјализиран граѓански суд. Постои посебен Управен суд, чии одлуки може да се обжалат во Вишиот управен суд, и двата судови се со седиште во Скопје. Врховниот суд е највисок национален суд каде што се обжалуваат одлуки.

Судии, претседатели на судови и судии-поротници се назначуваат и се разрешуваат од Судскиот совет, кој е исто така надлежен за дисциплината и за унапредувањето на судиите. Во 2015 година е формиран и Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност за судија (дисциплинска постапка и постапка за нестручно и несовесно работење, согласно закон). Од 2013 година, судиите за основните судови може да се избираат единствено од дипломираните кадри на Академијата за судии и јавни обвинители. Здружението на судиите во Македонија (ЗСМ) ги застапува интересите на судиите, а основан е и Советодавен одбор за советување околу спроведувањето на Кодексот на судиска етика.

ОЦЕНУВАЊЕ

КАПАЦИТЕТ

3.1.1 РЕСУРСИ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен законите обезбедуваат соодветни плати и работни услови за судството?

Системот на платите во судството е воспоставен со закон.³⁰³ Платите во судството се пресметуваат согласно видот на судот, судската функција, сложеноста на задачите, нивото на одговорност на судијата, квалификациите на судијата и работно искуство во правосудството.³⁰⁴ Основната плата на судиите е во согласност со платата на избрани и именувани функционери.³⁰⁵ Судиите, исто така, имаат право на бенефиции и надоместоци.³⁰⁶ Сепак, нема соодветен механизам за обезбедување приспособување на платата согласно инфлација. Платите во судството може да се намалат само како резултат на дисциплински механизам,³⁰⁷ а не може да се намалат според закон или одлука на државен орган.³⁰⁸

Со посебен закон³⁰⁹ се регулира подготовката и извршувањето на судскиот буџет, како и постапката за основање и работење на Судскиот буџетски совет (СБС). Судскиот буџет е посебна ставка во државниот буџет.³¹⁰ Со судскиот буџет се финансираат судовите, Судскиот совет и Академијата за судии и јавни обвинители.³¹¹

³⁰³ Закон за платите на судиите, Службен весник на РМ бр. 110/2007, 103/2008, 161/2008, 153/2009, 67/10, 97/10, 135/11.

³⁰⁴ Закон за платите на судиите, Службен весник на РМ бр. 110/2007, 103/2008, 161/2008, 153/2009, 67/10, 97/10, 135/11, член 2 (1).

³⁰⁵ Закон за платите на судиите, Службен весник на РМ бр. 110/2007, 103/2008, 161/2008, 153/2009, 67/10, 97/10, 135/11, член 5 (2).

³⁰⁶ Закон за платите на судиите, Службен весник на РМ бр. 110/2007, 103/2008, 161/2008, 153/2009, 67/10, 97/10, 135/11, член 12 (1).

³⁰⁷ Закон за платите на судиите, Службен весник на РМ бр. 110/2007, 103/2008, 161/2008, 153/2009, 67/10, 97/10, 135/11, член 2 (3).

³⁰⁸ Закон за платите на судиите, Службен весник на РМ бр. 110/2007, 103/2008, 161/2008, 153/2009, 67/10, 97/10, 135/11, член 2 (2).

³⁰⁹ Закон за судскиот буџет, Службен весник на РМ бр. 60/03,37/06,103/08,145/10.

³¹⁰ Закон за судскиот буџет, Службен весник на РМ бр. 60/03,37/06,103/08,145/10, член 108, Закон за судовите, член 2.

³¹¹ Закон за судскиот буџет, Службен весник на РМ бр. 60/03,37/06,103/08,145/10, член 1, став 3.

СБС се состои од претседател, кој е исто така претседател на СС, и девет членови.³¹² Членовите на СБС го вклучуваат министерот за правда и други високи судски функционери.³¹³ Одлука на СБС се носи со мнозинство од неговите членови³¹⁴ и СБС го составува судскиот буџет, го распределува и ги подготвува годишните извештаи за реализација на буџетот.³¹⁵

СБС прво подготвува предлог за буџет³¹⁶ во износ од 0,8% од бруто-домашен производ (БДП). При ревизија на државниот буџет, финансиските средства за судството не може да се намалат.³¹⁷ Најмалку 2,5% од буџетот мора да се распределат за професионален развој на судиите, судските службеници, судската полиција и останатиот судски персонал.³¹⁸ Судија има право и обврска на постојани стручни обуки за време на неговиот/нејзиниот мандат.³¹⁹ Академијата организира обука за судии и за службеници од други сектори во судството.³²⁰

3.1.2 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

Дали судството има соодветни нивоа на финансиски ресурси, персонал и инфраструктура за ефективно работење во практиката?

Ресурси за судството во изминатите три години се соодветни,³²¹ иако се делумно пониски од она што е потребно, со што може да се зголеми ризикот од несоодветно влијание на извршната власт врз судовите.³²² Вкупниот буџет на судството и бројот на вработените е променлив, на пример, во 2014 година буџетот на судството се зголемил, додека бројот на вработени беше намален.³²³ Поради јаз во финансирањето, Врховниот суд ги нема извршено сите свои правни ревизии и надзорни функции над судовите од понизок степен, а судиите немаат добиено дневници и патни трошоци за присуствување на професионални средби.³²⁴

Најголемиот дел од судскиот буџет се троши на плати. Во судовите работат вкупно 655 судии.³²⁵ Соодносот меѓу вкупниот број судии и населението останува за 50% повисоко

³¹² Закон за судскиот буџет, Службен весник на РМ бр. 60/03,37/06,103/08,145/10, член 7.

³¹³ Претседателот на Врховниот суд, претседателот на Управниот суд, претседателот на Апелационите судови во Скопје, Битола, Гостивар и Штип, двајца претседатели од основните судови назначени согласно Законот за судовите и директорот на Академијата за судии и јавни обвинители.

³¹⁴ Закон за судскиот буџет, Службен весник на РМ бр. 60/03,37/06,103/08,145/10, член 8.

³¹⁵ Закон за судскиот буџет, Службен весник на РМ бр. 60/03,37/06,103/08,145/10, член 9.

³¹⁶ Закон за судскиот буџет, Службен весник на РМ бр. 60/03,37/06,103/08,145/10, членови 14 и 15.

³¹⁷ Закон за судскиот буџет, Службен весник на РМ бр. 60/03,37/06,103/08,145/10, член 4.

³¹⁸ Исто.

³¹⁹ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010, (У. бр. 256/07, 74/08, 12/11), член 54.

³²⁰ Закон за Академијата на судии и јавни обвинители, Службен весник на РМ бр. 88/2010, 166/2012, 26/2013, член 1.

³²¹ Буџет на Република Македонија за 2012 година, Службен весник на РМ бр. 180/211, стр. 53, Буџет на Република Македонија за 2013, Службен весник на РМ бр. 167/2012) стр. 53, Буџет на Република Македонија за 2014 година, Службен весник на РМ бр. 180/2013 стр. 59.

³²² Емина Нурединовска, Марија Саздевски, Борјан Ѓузелов, „Извештај за процена на корупцијата во Македонија“ (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2014 година) стр. 54

³²³ Според државниот буџет, оперативните трошоци на судската власт за 2012 година биле 30.085.502 ЕУР со 2.999 вработени, во 2013 година вкупниот буџет бил 29.583.268 ЕУР со 3.043 вработени и вкупниот буџет за судската власт за 2014 бил 30.833.674 ЕУР со 2.965 вработени лица.

³²⁴ Интервју со Милка Ристова, пензиониран судија од Врховниот суд во Македонија (лице в лице) Скопје, 24 февруари 2014 година.

³²⁵ ГРЕКО, 2014: стр. 22, ги објави следниве податоци: Во 2012 година имало 654 судии, од кои 494 судии работеле во основните судови, 103 во апелационите, 29 во Управниот суд, 12 во Вишиот управен суд и 16 во Врховниот суд. Освен тоа, избрани биле 1.844 судии поротници да учествуваат во судењата во основните и апелационите судови.

од европскиот просек.³²⁶ Платите на судиите се соодветни, но не се доволно привлечни за да се задржат најквалификуваните кандидати.³²⁷ Намалување плата може да се наметне само од Судскиот совет како дисциплинска мерка.³²⁸

Извештајот на ДЗР од 2013 година укажува дека пристапноста на судиите до основни алатки потребни за работење во голема мера зависи од судот.³²⁹ Основниот суд Скопје 1 – специјализираното судско одделение надлежно за судење дела од областа на организираниот криминал и корупција нема соодветни ресурси и има потреба од дополнителен персонал и модернизирани опрема. Сите основни судови имаат потреба од правни советници, дактилографи, и ажурираните правни текстови, а судовите сè уште не се целосно компјутеризирани. Судиите поротници и вештаците не се навремено платени.³³⁰ Освен тоа, физичкиот пристап до Основниот суд Скопје 2, кој важи за најфреквентен, е несоодветен бидејќи нема лифтови и нема конструкција за лица со посебни потреби.

Во 2014 година, почетниот буџет за Академијата беше 568.227,00 ЕУР, што беше мален по ребалансот на буџетот за 72.796,00 ЕУР.³³¹ Со оглед на централната улога во подобрување на професионализмот на судството, ЕК смета дека буџетот на Академијата треба да се зголеми.³³²

Судскиот совет е одговорен за собирање статистика за судството.³³³

Во судовите постепено се инсталираат модерни, електронски системи за распределба и управување со случаи. Сепак, нема доволно обучен персонал за работење со системите.³³⁴ Распоредот на судењата и сослушувањата е прикажан во судовите.³³⁵

3.1.3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

Колку судството е независно според законот?

Независноста на судството се гарантира со Уставот.³³⁶ Одлука за измена на Уставот може да се донесе во Собранието со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници.

СС е надлежен за назначување, унапредување, отпуштање и дисциплински постапки за судии.³³⁷ СС избира судии за основните судови од список кандидати доставен од Академијата. Постојат различни правила за избор на судии во повисоките судови

³²⁶ Европска комисија, 2014: стр. 41.

³²⁷ Интервју со Милка Ристова, пензиониран судија од Врховниот суд во Македонија (лице в лице) Скопје, 24 февруари 2014 година.

³²⁸ Интервју со Владимир Панчевски (одговор на прашалник), 15 јануари 2015 година.

³²⁹ Интервју со Милка Ристова (лице в лице), Скопје, 24 февруари 2014 година.

³³⁰ Исто.

³³¹ Академијата на судии и јавни обвинители, „Годишен извештај за работата на Академијата на судии и јавни обвинители за 2014 година“ (Скопје: Академија на судии и јавни обвинители, 2014), <http://www.jpacademy.gov.mk/upload/lzvestai%20za%20Akademija/%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A8%D0%95%D0%9D%20%D0%98%D0%97%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%90%D0%88%202014.pdf> [прегледано на 15 февруари 2015].

³³² Европска комисија, 2014: стр. 41.

³³³ Судски совет на РМ „Извештај за Судскиот совет на РМ за 2013 година“, (Скопје: Судски совет на РМ, 2014), стр. 20.

³³⁴ Интервју со Милка Ристова (лице в лице), Скопје, 24 февруари 2015 година.

³³⁵ <http://www.mio.gov.mk/?q=node/2045> (прегледано на 28 ноември 2014 г.).

³³⁶ Устав на РМ, Службен весник на РМ бр. 52/1992, член 98.

³³⁷ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010, (У.бр.256/07, 74/08, 12/11), член 41. Надлежен е за избор и разрешување професионални судии, судии поротници и претседатели на судови, следење и оценување на работата на судиите, дисциплински мерки и постапки, и отповикување судиски имунитет.

врз основа на професионални квалитети и репутација на кандидати.³³⁸ СС ги избира судиите со гласање на најмалку две третини од членовите на СС што имаат право на глас.³³⁹ Судиите поротници се избираат со мандат од четири години и може да се изврши нивен преизбор.

Судиите имаат мандат и може да останат на функција до нивно пензионирање (64 години за мажи, 62 за жени). Може да се разрешат само поради причини наведени во законот (на пример, обвинување за криминал, по барање на судијата, губење способност да вршат судски функции)³⁴⁰ и како резултат на дисциплинска постапка и/или

постапка за нестручно и непрофесионално однесување или измама при вршење на судскиот мандат.³⁴¹ Постои право на жалба против дисциплинска одлука или мерка донесена од СС,³⁴² пред Советот за одлучување по жалби³⁴³ основан од Врховниот суд и составен од деветмина членови.³⁴⁴ Претседателот на Врховниот суд не може да биде член на Советот за одлучување по жалби, а одлуката на Советот не може да се отповика од страна на Уставниот суд.³⁴⁵

Судија не може да се префрли на друго место против негова/нејзина волја.³⁴⁶

СС се состои од 15 членови, од кои Претседателот на Врховниот суд и министерот за правда се *ex officio* членови, а осуммина членови се избираат од судиите од своите редови.³⁴⁷ Останатите пет членови се избираат од Собранието, поконкретно, тројца членови се избираат од Собранието и двајца се номинираат од страна на Претседателот на РМ и се избираат од Собранието, од кои еден мора да биде припадник на заедниците што не се мнозинство во РМ.

Венецијанската комисија препорача да се отфрли членството на министерот за правда и на Претседателот на Врховниот суд од СС.³⁴⁸ ГРЕКО, исто така, препорачува дека министерот за правда не треба да биде член на СС, со цел да се зајакне независноста на судството од несоодветно политичко влијание.³⁴⁹ Во оваа насока, до Собранието е доставен предлог за измена на Уставот, со кој се предлага замена на двајцата функционери со двајца судии, доаѓајќи до 10 судии во СС, од кои тројца мора да бидат припадници на етнички заедници што не се мнозинство.³⁵⁰ Венецијанската комисија укажа дека измена на Уставот во отсуство на опозицијата во Собранието не е соод-

³³⁸ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010, (У.бр.256/07, 74/08, 12/11), член 46, и Закон за судски совет, Службен весник на РМ, бр.60/2006,150/2010,100/2011, член 41.

³³⁹ Закон за судски совет, Службен весник на РМ бр. 60/2006,150/2010,100/2011, член 42.

³⁴⁰ Устав на РМ, Службен весник на РМ бр. 52/92, Измени и дополнувања на Уставот на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 107/2005; на барање на судија, доколку трајно ја загуби својата способност за вршење на судската функција, што ќе биде одредено од СС; ако ги исполнува условите за вработување; ако е осуден/осудена со конечна пресуда за кривичен прекршок извршен со умисла на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци; ако е избран/а или назначен/назначена на друга јавна функција, освен кога судиската функција привремено се суспендира според услови дефинирани во закон. Судија се разрешува заради дисциплински прекршок поради кој е несоодветен да врши функција на судија согласно законот; и заради нестручно и несовесно вршење на судиската функција според условите утврдени во закон.

³⁴¹ Закон за судски совет, Службен весник на РМ бр. 60/2006,150/2010,100/2011, член 53.

³⁴² Исто.

³⁴³ Совет за одлучување по жалби на судскиот совет.

³⁴⁴ Тројца судии од Врховниот суд на Република Македонија, четворица судии од четирите апелациони судови и двајца од судот во кој се одвива постапката против судијата.

³⁴⁵ Закон за судски совет, Службен весник на РМ бр. 60/2006,150/2010,100/2011, член 96.

³⁴⁶ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010 (У. бр.256/07, 74/08, 12/11, член 39 (6)).

³⁴⁷ Закон за судски совет, Службен весник на РМ бр. 60/2006,150/2010,100/2011, член 6. Тројца мора да се членови на заедници што не претставуваат мнозинство во РМ;

³⁴⁸ Европска комисија за демократија преку закон (Венецијанската комисија), „Мислење за седумте амандмани на Уставот на ПЈРМ во врска со судскиот совет, надлежноста на уставниот суд и специјалните финансиски зони“, донесено од Венецијанската комисија на 100-та пленарна седница (Рим: Европска комисија, 10-11 октомври, 2014): стр. 20.

³⁴⁹ ГРЕКО, 2014. 24 стр.

³⁵⁰ Нацрт-измени и дополнувања XXXIII, XXXIV, XXXVI, XXXVIII и XXXIX на Уставот на РМ.

ветно, бидејќи за уставните промени потребна е поширока поддршка. Во моментот, членовите на СС се избираат со мандат од шест години, со право на повторен избор. Согласно нацрт-измената од 2014 година, членовите на СС нема да имаат право на последователен преизбор.³⁵¹

Според Венецијанската комисија, членството во СС каде што доминираат судии би создало „ризик од корпоратизам“ и СС не би требало да се изолира од надворешен надзор. Освен тоа, Венецијанската комисија препорачува намалување на бројот на членови на СС.

3.1.4 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен функционира судството без мешање од владата или од други чинители?

Независноста на судството е компромитирана. Има политичко мешање во назначувањето судии, како и во одлуките за кривични случаи и случаи во кои се загрозени владините интереси како што се, на пример, случаи со клевети или изборни спорови.³⁵² Прислушуваниите разговори открија разговори на високи функционери околу назначувањето и унапредувањето судии. Беше откриено дека министерот за внатрешни работи имал список на квалификувани кандидати за судии и давал наредби кој да се унапреди и чие назначување повисоки позиции да се спречи.³⁵³

Се смета дека Судскиот совет не постапува независно и е под влијание на извршната власт.³⁵⁴ Оценувањето на СС на судското работење е селективно и извршната власт и политичките партии влијаат врз назначувањето, унапредувањето и разрешувањето судии.³⁵⁵ Политичкото мешање во судството се откри со објавувањето на прислушуваниите телефонски разговори во кои се вклучени политичари и Претседателот на СС.³⁵⁶ Претседателот на Основниот суд Скопје 1, сепак, тврди дека „нема префрлување судии, унапредување или уназадување како резултат на содржината на нивните одлуки“.³⁵⁷

Голем број судии се разрешени. Дисциплинскиот совет е тело за жалби основано од Врховниот суд, составено од тројца судии од Врховниот суд, четворица од Апелациониот суд и други двајца судии. Учеството на судиите во механизмот за проверка се смета дека влијае врз неговата независност, затоа што се смета дека судиите ги следат желбите на СС, а не ги проценуваат независно фактите што се претставени во однос на поддршка на разрешувањето.

Еден пример за разрешување е случајот „Јустисија“ во 2014 година во кој јавниот обвинител поднел кривични пријави против 14 судии од Основниот суд Скопје 1 и против 11 судски службеници од истиот суд за наводна „злоупотреба на службена должност и овластувања“.

³⁵¹ Венецијанска комисија, 2014: стр. 12.

³⁵² Илина Мангова, „Дали моделот за спречување корупција дава резултати во Македонија?“ „Клучни фактори за успешност на модел“ (Скопје: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (ИДСЦС), 2013 г.) стр. 81.

³⁵³ <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=18&vest=21055> [прегледано на 19 март 2015 г.).

³⁵⁴ Интервју со Милка Ристова (лице в лице), Скопје, 24 февруари 2014 година.

³⁵⁵ Маргарита Цаца Николовска, „Анализа на независноста на судството на Република Македонија – перцепција, тешкотии и предизвици“, Скопје: Институт за човекови права, Скопје 2013 година, стр. 146.

³⁵⁶ Разговор меѓу Претседателот на СС и шефот на кабинетот на Премиерот, разговор меѓу коалициски партнери од албанскиот и македонскиот блок и разговор меѓу министерот за внатрешни работи што го истакнува поседувањето тефтер со имиња на одобрени лица што се соодветни да бидат избрани за судии, и на крај разговор меѓу директорот на УБК со двајца кандидати за судии што биле избрани и сега работат како судии.

³⁵⁷ Интервју со Владимир Панчевски (одговор на прашалник), Скопје, 15 јануари 2015 година.

Претседателот на СС објави привремена суспензија на судиите. Овој случај се смета за пример на несоодветно надворешно влијание на извршната власт во судските постапки.³⁵⁸

Честопати не се обезбедуваат причини за разрешување судии. Во еден случај, судија беше разрешен 17 дена пред пензионирање.³⁵⁹ Претседателот на Основниот суд Скопје 1 во интервју со истражувачот изјави дека нема примери во кои судии се суспендирани без да се даде причина и само во мал број случаи судии се разрешени пред истекување на нивниот мандат.³⁶⁰

Според Извештајот за напредок од 2014 година, мандатите на судиите треба да се заштитат со измена на законодавството поврзано со дисциплински постапки и разрешување, што, пак, е премногу сложено. ЕК препорачува справување со слабото работење на судиите преку поправни мерки, како што се организациско подобрување и обуки, а не преку наредби за разрешување или дисциплински казни.³⁶¹ Всушност, системот за одговорност на судиите е усложнет со воведување на „Советот за утврдување отчетност на судиите“.³⁶²

Извештајот за напредокот на земјата од 2014 година утврдува дека постојат „прашања околу можно политичко влијание над одредени судски постапки“. Согласно анкетата на судиите, спроведена од Институт за човекови права од Скопје, 71,5% од испитаните судии одговориле дека има често или делумно влијание од другите гранки на власта во одлучувањата за случаите. 27 судии сметаат дека таквото влијание е честа практика, додека, пак, 18 судии сметаат дека такво нешто е ретко.³⁶³

УПРАВУВАЊЕ

3.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен се воспоставени одредби што обезбедуваат соодветни информации за активностите и процесите на донесување одлуки на судството што јавноста може да ги добие?

Судиите се обврзани да поднесат анкетни листови до ДКСК што се јавно достапни.³⁶⁴

Претседателот на судот или судијата назначен од претседателот може да обезбеди информации за процесот на одредени случаи. Секој суд мора да објавува дневни информации за бројот на случаи, името на судијата во секој случај и датум, време и судница во која ќе се одвива процесот. Судовите се обврзани најмалку еднаш годишно за да ја информираат јавноста за резултатите од работењето на судовите.³⁶⁵

Согласно Уставот, судските постапки и објавувањето одлуки мора да бидат јавни,³⁶⁶ но,

³⁵⁸ Интервју со Милка Ристова (лице в лице), Скопје, 24 февруари 2014 година.

³⁵⁹ Првата одлука сè уште не била конечна кога се пензионирал, но и покрај фактот, постапката за одговорност за непрофесионални и неетички активности продолжила и Врховниот суд донел одлука за овој конкретен случај. Интервју со Милка Ристова (лице в лице), Скопје, 24 февруари 2014 година.

³⁶⁰ Интервју со Владимир Панчевски (одговор на прашалник), Скопје, 15 јануари 2015 година.

³⁶¹ Европска комисија, 2014: стр. 39.

³⁶² Службен весник на РМ бр. 20/2015.

³⁶³ Николовска, 2014; стр. 137.

³⁶⁴ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 33.

³⁶⁵ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010 (У. бр.256/07, 74/08, 12/11), член 97.

³⁶⁶ Устав на РМ, Службен весник на РМ бр. 52/92, член 102.

јавноста може да се исклучи во случаи одредени со закон.³⁶⁷ На пример, јавноста може да се исклучи од дел или цело судење доколку е потребно да се одржи јавен ред, да се заштити моралот, да се заштитат личниот и приватниот живот на обвинетите, сведоците или оштетените, како и да се заштитат интересите на малолетни лица.³⁶⁸ Дури и во постапки во кои јавноста е исклучена од судењето, одлуката мора да се објави. Последните измени на Законот за судовите утврдуваат дека судските одлуки мора да се објават на интернет-страницата на судот во рок од два дена од потпишување на одлуката.³⁶⁹

Законот не наметнува чување транскрипти од судските постапки. Наместо транскрипти, се водат записници за време на постапките во судницата во кои мора да се наведени клучните прашања.³⁷⁰ Записниците не се јавни и само страните што учествуваат во случајот имаат право да ги проверат и да добијат копија од досието за случајот. Доколку некој друг сака да добие пристап до досието, мора да побара дозвола од судија, од Претседателот на советот³⁷¹ или од претседателот на судот.³⁷²

Судовите мора да имаат канцеларија за односи со јавноста што може да даде дополнителни информации за одлуки објавени на интернет-страницата на судот на барање на заинтересирана страна.³⁷³ Судската администрација може да организира поголеми простории за луѓе за време на судења што привлекуваат голем јавен интерес.³⁷⁴

Новинари и граѓани може да присуствуваат на јавно сослушување без претходно да бараат одобрување од судот. Во кривични постапки, Претседателот на Врховниот суд одлучува дали може јавно да се објават во медиумите аудиовизуелни известувања и фотографии.³⁷⁵

Не е задолжително да се објавуваат информации за назначувањето, префрлувањето и разрешувањето на судиите, но ваквите одлуки може да се најдат во извештаи и на интернет-страниците на судовите.

3.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

Колку јавноста има пристап до судски информации и активности во практиката?

Во практиката, се обезбедува пристап до судски седници. Но, пристапот до информации честопати е ограничен и не се објавуваат навремено сите судски одлуки.

Сите судови објавуваат редовни извештаи за своите активности, трошоци и методи на управување.³⁷⁶ Сите извештаи доставени од судовите до Врховниот суд се достапни на интернет-страницата на Врховниот суд.³⁷⁷ Судовите објавуваат одлуки и обезбедуваат статистички податоци.³⁷⁸ Одлуките не се објавуваат секогаш навремено.³⁷⁹ Судо-

³⁶⁷ Устав на РМ, Службен весник на РМ бр. 52/92, член 102.

³⁶⁸ Закон за кривична постапка, Службен весник на РМ бр. 15/97, 44, 2002, 74/2004, 83/2008, 67/2009, член 382.

³⁶⁹ Закон за измена и дополнување на Законот за судовите, Службен весник на РМ бр. 150/2010, член 36.

³⁷⁰ Судски деловник, Службен весник на РМ бр. 66/2013, член 191.

³⁷¹ Во некои случаи, Судскиот совет се состои од тројца или петмина судии.

³⁷² Судски деловник, Службен весник на РМ бр. 66/2013, член 93.

³⁷³ Судски деловник, Службен весник на РМ бр. 66/2013, член 102.

³⁷⁴ Судски деловник, Службен весник на РМ бр. 66/2013, член 101.

³⁷⁵ Судски деловник, Службен весник на РМ бр. 66/2013, член 104.

³⁷⁶ Интервју со Владимир Панчевски (одговор на прашалник), Скопје, 15 јануари 2015 година.

³⁷⁷ <http://www.vrhoven.sud.mk/VSUD/MatraVSUD.nsf/PravnaPodelba.xsp> (прегледано на 18 март 2015 г.).

³⁷⁸ <http://www.oskopje1.mk/Novosti.aspx?novost=348> (прегледано на 16 јануари 2015 година).

³⁷⁹ http://www.dzlp.mk/mk/upraven_sudhttp://www.osohrid.mk/Novosti.aspx?novost=13, [прегледано на 18 март 2015 г.].

вите имаат одделенија за односи со јавноста и медиумите, а некои судови исто така користат социјални медиуми како што е Фејсбук, за да им овозможат на граѓаните да поставуваат прашања и да добијат одговори.³⁸⁰

Преписите или други доверливи записи од судските постапки ѝ се достапни на јавноста преку апликација согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, но судовите одлучуваат колку информации ќе бидат јавни во согласност со обврските утврдени во Законот за доверливи податоци.³⁸¹

Во основа, судниците се отворени и има простор за јавноста и за медиумите. Судиите вообичаено дозволуваат членови на јавноста и медиумите да бидат присутни за време на судењата, освен во случаи кога е утврдено со правила дека јавноста треба да се исклучи. Медиумите мора да побараат дозвола за снимање судења од Претседателот на судот.³⁸²

Интернет-страницата на судството редовно се ажурира со информации за прес-конференциите, распоредот на тековни судења, биографиите на судиите, финансиските извештаи, судските статистики и анонимните конечни одлуки.³⁸³ Има алатка за „Прашања и одговори“ каде што граѓаните можат да поставуваат прашања за одредени судски постапки.³⁸⁴ Во практиката, јавноста не е информирана за назначувањето, преместувањето и разрешувањето судии.³⁸⁵

3.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

Дали има воспоставено одредби за известување и одговорност на судството за своите постапки?

Согласно законот, судиите мора да дадат објаснување за своите одлуки. Правната рамка е сложена и содржи опширни одредби за жалби и дисциплински санкции против судии. Судиите уживаат високо ниво имунитет од судско гонење за сите типови криминал.

Согласно законот, судиите мора да дадат објаснување за своите одлуки: секоја судска одлука мора да содржи детали за случајот, за пресудата и за објаснувањето.³⁸⁶ Пресуди без објаснување може да се поништат. Доколку во една календарска година се поништат над 20% од вкупниот број решени случаи, или 30% од вкупниот број решени случаи се изменети, се смета дека судијата не е професионален.³⁸⁷ Законот за судовите исто така забранува непрофесионално однесување и измама при вршење на судиската функција, на пример, пристрасно однесување на судења, одложување судења без оправдана основа, намерно прекршување на правилата за праведно судење и јавно презентирање информации и податоци за случај за кој не е донесена конечна одлука.³⁸⁸

³⁸⁰ Како, на пример, Основниот суд Скопје 1, <https://www.facebook.com/pages/Osnoven-Sud-Skopje-1/172569432792924>. (прегледано на 12 март 2015 година).

³⁸¹ Интервју со Владимир Панчевски (одговор на прашалник), Скопје, 15 јануари 2015 година.

³⁸² Интервју со Владимир Панчевски (одговор на прашалник), Скопје, 15 јануари 2015 година.

³⁸³ <http://www.osskopje1.mk/Novosti.aspx?novost=348> (прегледано на 16 јануари 2015 г.)

³⁸⁴ <http://www.osskopje1.mk/Novosti.aspx?novost=348> (прегледано на 16 јануари 2015 г.)

³⁸⁵ Интервју со Милка Ристова (лице в лице), Скопје, 24 февруари 2014 година.

³⁸⁶ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010, (У.Но.256/07, 74/08, 12/11).

³⁸⁷ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010 (У. бр.256/07, 74/08, 12/11), член 75.

³⁸⁸ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010 (У. бр.256/07, 74/08, 12/11), член 75.

Судиите подлежат на казни согласно член 359 од Кривичниот законик за „незаконито збогатување и притајување имот“ доколку достават лажни или нецелосни информации во нивните анкетни листови за имотната состојба. Согласно Законот за судовите, непријавување имот или интереси и притајување имот исто така претставуваат дисциплински прекршок за кој судија може да одговара во дисциплинска постапка. Дисциплинските мерки за таквите прекршоци се писмени известувања, јавно прекорупвање или намалување плата во износ од 15% до 30% од месечната плата на судија за период од еден до шест месеци.³⁸⁹

Судиите имаат имунитет при вршење на нивната функција.³⁹⁰ Судија не може да се смета за кривично одговорен за мислење дадено на суд или за одлука. Судија не може да се притвори без одобрување од СС, освен ако не се утврди дека извршил кривично дело што е казниво со казна затвор од најмалку пет години. Отповикувањето на имунитетот на судиите се одлучува од СС со двотретинско мнозинство од вкупниот број членови, по итна постапка. СС може да одлучи да примени имунитет на судија дури и кога судијата не се повикува на имунитет, ако СС смета дека тоа е потребно за извршување на судиската функција.

Законот за СС воспоставува две паралелни постапки за утврдување одговорност на судија за дисциплински прекршок или непрофесионално и неетичко вршење судиска должност. И двете постапки се иницираат на барање на член на СС, претседателот на судот во кој работи судијата, претседателот на повисокиот суд или на генерална седница на Врховниот суд. И двете постапки се итни, доверливи и се спроведуваат *in camera*. СС може да одлучи да спроведе отворена постапка на барање на судијата против кого се води постапката. И двете постапки се слични. Единствена разлика е во тоа што постапката за непрофесионално и неетичко вршење судиска должност е со временско ограничување доколку се поминати над пет години од денот на прекршокот. Постапката за дисциплински прекршок исто така е со временско ограничување од над три години од прекршокот.

Надлежно тело за дисциплински постапки против судии е СС.³⁹¹ СС воспоставува Дисциплинска комисија што спроведува дисциплинска постапка,³⁹² собира информации и докази и доставува до СС предлог дали дисциплинската постапка треба да се спроведе или да се одложи.³⁹³

Доколку СС одлучи дека треба да се спроведе постапка, одлуката се доставува до иницијаторот и до судијата и досието се предава на Дисциплинската комисија за спроведување на постапката.³⁹⁴ Постапката може да заврши со суспензија, дисциплинска мерка или разрешување на судијата.³⁹⁵ Судиите може да поднесат жалба против одлуката.³⁹⁶ По жалбата, одлучува совет воспоставен од Врховниот суд.³⁹⁷ Конечната одлука се објавува на интернет-страницата на СС.

³⁸⁹ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010 (У. бр. 256/07, 74/08, 12/11), член 77, став 12 и член 78.

³⁹⁰ Устав на РМ. Службен весник на РМ бр. 52/92, член 100.

³⁹¹ Закон за судски совет, Службен весник на РМ бр. 60/2006, 150/2010, 100/2011, член 56.

³⁹² Исто.

³⁹³ Закон за судски совет, Службен весник на РМ бр. 60/2006, 150/2010, 100/2011, член 58.

³⁹⁴ Деталите се утврдени во Правилникот за постапка при дисциплинска одговорност на судиите, Судски совет, 30 јануари 2007 г.

³⁹⁵ Судски совет, состанок одржан на 31 јануари 2007 г.

³⁹⁶ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010, (У. No. 256/07, 74/08, 12/11), Article, 74, 76, 78.

³⁹⁷ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010 (У. бр. 256/07, 74/08, 12/11), член 96.

3.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен членовите на судството известуваат и се одговорни за своите постапки во практиката?

Судиите честопати не даваат објаснување за своите пресуди. Има голем број поплаки за работењето на судиите, што укажува дека е лесно да се поднесат жалби против судии. Со поплаките не се постапува секогаш транспарентно и постојат сомнежи дека се наметнува политички притисок на дисциплинскиот процес за да се разрешат одредени судии.

Граѓаните често го користат своето право да поднесат жалба против однесување на судија.³⁹⁸ Генералниот секретар на СС е одговорен за справување со поплаки против судии и судови од граѓани и правни субјекти.³⁹⁹ Во 2013 година, од вкупно 1.061 жалби, СС утврди дека само 41 жалба и искази се основани.⁴⁰⁰

Дисциплинските постапки се забрзани и итни и се спроведуваат зад затворени врати, освен ако судијата, кој е предмет на постапката, не побара јавна постапка.⁴⁰¹ Последните измени и дополнувања⁴⁰² на дисциплинската постапка не ги имаат земено предвид прашањата изразени од ГРЕКО⁴⁰³ во врска со отсуство на пропорционалност на Судскиот совет во дисциплинските постапки против судии и околу политичкиот притисок за разрешувањето одредени судии. Освен тоа, ГРЕКО нагласува дека согласно европските стандарди, „судиите не треба да бидат лично одговорни доколку нивна одлука се поништи или се измени при жалба“.

ГРЕКО препорачува (i) јасно дефинирање на дисциплинските прекршоци што се однесуваат на судиите и проширување на опсегот на санкции со цел да се обезбеди подобра пропорционалност и (ii) разрешувањето судија да биде можно само за најсериозните случаи на лошо работење, и во најскоро време да се укине можноста за разрешување судија само врз основа на фактот дека една нејзина/негова одлука е во спротивност со правото на судење.⁴⁰⁴ Новата Комисија за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност за судија во моментот не ги исполнува овие препораки од ГРЕКО.⁴⁰⁵

3.2.5 МЕХАНИЗАМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **75**

Дали постојат механизми со кои би се обезбедил интегритетот на членовите на судската власт?

Воспоставени се опширни правила во врска со интегритетот на судиите. Кодексот на

³⁹⁸ Интервју со Милка Ристова (лице в лице), Скопје, 24 февруари 2014 година.

³⁹⁹ Закон за судски совет, Службен весник на РМ бр. 60/2006,150/2010,100/2011, член 31.

⁴⁰⁰ Судски совет на РМ, 2013; стр. 27-28.

⁴⁰¹ Судски совет на РМ, 2013, стр. 10.

⁴⁰² Закон за измена и дополнување на Законот за судски совет на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 20/2015.

⁴⁰³ ГРЕКО, 2014; стр. 2

Судски совет на РМ, 2013, стр. 10.

⁴⁰⁴ ГРЕКО, 2014, стр. 38.

⁴⁰⁵ Исто.

судиска етика не обезбедува јасни насоки за спроведување мерки за интегритет. Нема правила со кои би се спречиле судиите да влезат во приватен сектор по нивен отказ или по нивно разрешување.

Функцијата судија е неспојлива со извршување други јавни функции и професии или членство во политички партии. Политичко организирање и политичка активност во судството се забранети со член 100 од Уставот.⁴⁰⁶

Судиите подлежат на Законот за спречување на корупцијата и Законот за спречување судир на интереси. Судиите се обврзани да го обелоденат својот имот и навремено да информираат за промени во нивниот имот.⁴⁰⁷ Анкетните листови се доставуваат до ДКСК и до УЈП. Секое зголемување на имотот, без разлика дали таа промена се однесува на судија или на член на неговото/нејзиното семејство, мора да се пријави до ДКСК и до УЈП.⁴⁰⁸ Може да се започне постапка за проверка на имотот на судија доколку не се обезбедат податоци или не се пријави промена во имотот или доколку се доставени неточни податоци или доколку има несразмерен пораст на имотот.⁴⁰⁹ Судиите, како и другите носители на јавни функции, имаат обврска да достават изјава заверена на нотар со која се отповикуваат одредбите за банкарски тајни во однос на сите домашни или странски банкарски сметки.⁴¹⁰

Првиот (2006) и вториот (2014) Кодекс на судиска етика беа донесени од Здружението на судии на Македонија (ЗСМ).⁴¹¹ Кодексот на судиска етика е збир на етички принципи и правила за однесување што треба да се почитуваат од секој член на ЗСМ за време на вршење на функцијата.⁴¹² На барање на судиите или на ЗСМ, советодавен одбор во рамките на ЗСМ дава совети за спроведување на кодексот, вклучително и како да се постапи во случај на судир на интереси и корупција.⁴¹³ Сите судии не се членови на ЗСМ и кодексот не е обврзувачки за сите судии. Потребен е унифициран кодекс што ќе се однесува на сите судии. Во кодексот нема јасна постапка за прифаќање подароци или други придобивки.

Подароците се регулирани со неколку законски акти. Законот за судовите им забранува на судиите да прифаќаат подароци или други погодности поврзани со вршењето на судиската функција,⁴¹⁴ и такво нешто се смета за дисциплински прекршок.⁴¹⁵ ЗСК им забранува на судиите да прифаќаат подароци или ветувања за подароци.⁴¹⁶ Сепак, судиите може да примат лични подароци во вредност до 200 ЕУР, доколку подарокот го дава странска земја, тело, институција или меѓународна организација.⁴¹⁷

Нема ограничувања за вработување применливи за судиите по мандатот. Практичарите потврдуваат⁴¹⁸ дека постојните прописи не наметнуваат никакви ограничувања околу вра-

⁴⁰⁶ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010 (У. бр.256/07, 74/08, 12/11), член 52, став 6.

⁴⁰⁷ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 33-а, став 1.

⁴⁰⁸ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 34.

⁴⁰⁹ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 36.

⁴¹⁰ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 36.

⁴¹¹ Здружението на судии на Македонија е невладина организација во кое членуваат активни и пензионирани судии во Република Македонија, а судиите од РМ назначени во меѓународни судови може да станат членови на волонтерска основа.

⁴¹² <http://www.mja.org.mk/> [прегледано на 16 февруари 2015 г.].

⁴¹³ Интервју со Николчо Николовски, Скопје, 6 февруари 2015 година.

⁴¹⁴ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010 (У. бр.256/07, 74/08, 12/11), член 58.

⁴¹⁵ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010 (У. бр.256/07, 74/08, 12/11), член 77.

⁴¹⁶ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 30.

⁴¹⁷ Закон за користење и располагање на стварите на државните органи, Службен весник на РМ, бр. 8/2005, член 77.

⁴¹⁸ Интервју со Милка Ристова (лице в лице), Скопје, 24 февруари 2015 година.

ботување судија по неговиот/нејзиниот мандат и судија може да се назначи на која било позиција (и во јавниот и во приватниот сектор) по завршување на судиската функција.⁴¹⁹

Согласно членовите 28 и 29 од ЗСК, јавните службеници се обврзани да ја информираат ДКСК доколку по завршување на нивниот мандат преземат одредени комерцијални активности во полето во кое работеле. Не е наведено дека овие правила се применливи и за судии, а законот не содржи санкции доколку службениците не ги почитуваат одредбите.⁴²⁰

3.2.6 МЕХАНИЗАМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен се обезбедува интегритетот на членовите на судската власт во практиката?

Интегритетот на членовите на судската власт во практиката не се обезбедува.

Кодексот на судиска етика се состои од начела, но не обезбедува јасни насоки за судиите.

Генерално, судиите ја почитуваат обврската да го обелоденат својот имот⁴²¹, но во голема мера не се ажурираат изјавите.⁴²² Изјавите се објавуваат на интернет-страницата на ДКСК, но нема воспоставен механизам за прецизно следење на промените во имотот на судиите затоа што на интернет-страницата не се објавува датумот на поднесување или измена на изјавата за имотна состојба.⁴²³ ДКСК извести дека случаи поврзани со прашања со изјавите за имотна состојба на судиите и судири на интереси се намалиле на 31 во 2013 година,⁴²⁴ во споредба со 71 случај во 2012 година.⁴²⁵

Прописите за справување со судиски судири на интерес во практиката, генерално, се почитуваат. Судиите сфаќаат дека ако не се изземат од случаи во кои постои судир на интереси, одлуката што би ја донеле би можела да се поништи врз основа на судир на интереси. Самите судии честопати бараат изземање од случаи.⁴²⁶

Во практиката, нема многу судии што го напуштаат судството за да заминат во приватен сектор. Сепак, ГРЕКО им препорачува на властите да се справат со прашањата околу ограничување на вработувањето на судиите по нивното заминување од судството, на пример, со ажурирање на Кодексот на судиска етика. Но, ова прашање не е вклучено во новиот Кодекс на судиска етика донесен во декември 2014 година.

Судиите се обврзани да поднесат изјави за судир на интереси до ДКСК. Во 2013 година, ДКСК ги провери изјавите за интерес⁴²⁷ и започна прекршочни постапки против 32 судии за недоставување изјави.⁴²⁸ Само во два случаи процесот на проверка покажа дека судиските интереси не се во согласност со функцијата судија (судија во Уставниот суд и судија во Апелациониот суд во Битола).⁴²⁹

⁴¹⁹ Исто.

⁴²⁰ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 29.

⁴²¹ Интервју со Милка Ристова (лице в лице), Скопје, 24 февруари 2015 година.

⁴²² Исто.

⁴²³ ДКСК, (достапно на http://www.dksk.org.mk/imoti_2/.)

⁴²⁴ ДКСК, Годишен извештај за 2013 година, (Скопје: ДКСК, 2013), стр. 24.

⁴²⁵ ДКСК, Годишен извештај за 2013 година, (Скопје: ДКСК, 2013), стр. 24.

⁴²⁶ Интервју со Милка Ристова (лице в лице), Скопје, 24 февруари 2015 година.

⁴²⁷ ДКСК, 2013), стр. 37-38.

⁴²⁸ Европска комисија, 2014: стр. 42.

⁴²⁹ ДКСК, 2013, стр. 37-38.

Одредбите со кои судиите се обврзуваат да пријавуваат подароци и гостопримство не се применуваат во практиката и судиите не пријавуваат подароци или гостопримство.⁴³⁰

И покрај неколкуте измени на законската рамка со цел да се зголеми независноста и интегритетот на судството, се смета дека има високо ниво корупција во судскиот систем. Околу 74% од граѓаните веруваат дека судиите се корумпирани. Сепак, ова мислење на граѓаните е резултат на неколку карактеристики на судскиот систем.⁴³¹

УЛОГА

3.3.1 ИЗВРШЕН НАДЗОР

Оцена **50**

Колку е ефективен надзорот на судството врз извршната власт?

Уставниот суд може да укине или да поништи закони за кои смета дека не се во согласност со Уставот и пред него одговара Претседателот на Републиката.⁴³² Одлуките на Уставниот суд се конечни.⁴³³

Управниот суд има судска надлежност да ги проверува постапките и одлуките на извршната власт. Но, извршната власт не ги почитува доволно и не ги спроведува судските одлуки во врска со остварувањето на нејзината надлежност.

3.2.2 ГОНЕЊЕ КОРУПЦИЈА

Оцена **50**

Колку е судството посветено на борба против корупција преку гонење и други активности?

На судството му недостасува евиденција за справување со случаи со корупција на високо ниво. Потребна е подобра соработка меѓу агенциите за да се утврдат проблематичните области во заложбите за спречување корупција.⁴³⁴

Во 2008 година беше формиран оддел во Основниот суд Скопје 1, специјализиран за случаи поврзани со корупција и организиран криминал.⁴³⁵ Овој оддел е надлежен за следниве прекршувања на кривичниот законик од јавни функционери: злоупотреба на службена должност и надлежност; прифаќање поткуп со значителна вредност и незаконско посредување.⁴³⁶ Основниот суд Скопје 1 исто така има специјализиран оддел за меѓународна правна помош.⁴³⁷

Според Основниот суд Скопје 1, судот работел на 1.768 случаи на организиран криминал (вклучително 97 за корупција) во 2012 година, од кои 1.615 случаи биле завршени.

⁴³⁰ Интервју со Милка Ристова (лице в лице), Скопје, 24 февруари 2015 година.

⁴³¹ Нурединовска, Саздевски, Гузелов, 2014 г., стр. 10.

⁴³² Устав на РМ, Службен весник на РМ бр. 52/1992, член 108.

⁴³³ Устав на РМ, Службен весник на РМ бр. 52/1992, член 112.

⁴³⁴ Европска комисија, 2014: стр. 11.

⁴³⁵ Закон за измена и дополнување на Законот за судовите, Службен весник на РМ бр. 35/2008.

⁴³⁶ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010 (У. бр.256/07, 74/08, 12/11), член 32.

⁴³⁷ Интервју со Владимир Панчевски (одговор на прашалник), Скопје, 15 јануари 2015 година.

Од 2007 до 2013 година, Одделението за организиран криминал во Основниот суд Скопје 1 регистрирал 866 случаи на корупција, од кои 466 биле решени. Извештајот за напредок од ЕК за 2014 година забележува намалување од 50% на пресудите за корупциски прекршоци (63 во споредба со 123 во 2012 година), 56 обвинувања за злоупотреба на службена должност и 3 за поткуп.⁴³⁸

ПРЕПОРАКИ

- П1.** Судскиот совет треба да обезбеди целосно спроведување на назначувањето и унапредување на судиите врз основа на заслуги, со што би се зајакнала независноста, непристрасноста и интегритетот на судството.
- П2.** Судскиот совет треба да развие унифициран Кодекс на судиска етика и упатства за негово спроведување и тој да се применува за сите судии.
- П3.** Судскиот совет треба да воспостави правила и прописи за судии во врска со прифаќање подароци, гостопримство и други поволности.

⁴³⁸ Емилија Тупанциска-Ѓорѓевска, „Извештај за следење на ризиците од корупција и организиран криминал“ (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2015 година) стр. 40.

4. ЈАВЕН СЕКТОР

РЕЗИМЕ

Законската рамка што ги регулира независноста, транспарентноста, отчетноста и интегритетот на јавниот сектор е сеопфатна, но спроведувањето во практиката е на ниско ниво. Постојните закони и тела, чија цел е да обезбедат етичко однесување меѓу вработените од јавниот сектор, не се делотворни. Тие вклучуваат разновидни кодекси за однесување, правила за примање подароци и услуги, ограничувања по вработувањето, политики за судир на интереси и тела за интегритет. Одредбите се применуваат селективно.

Државата е најголемиот работодавач во Македонија, пред сè, поради недостигот на можности во приватниот сектор. Практиката на Владата да создава нови работни места за социјално загрозените лица, како и за наградување на членовите на политичките партии со работни места во јавниот сектор, вештачки ја зголеми јавната служба. Вработувањата засновани врз членство во политичка партија се сметаат за „нормална“ практика во земјата и не постои државна институција што се занимава со проблемот на партизираност на јавниот сектор. Актуелните фондови на јавната служба не се во согласност со потребите.

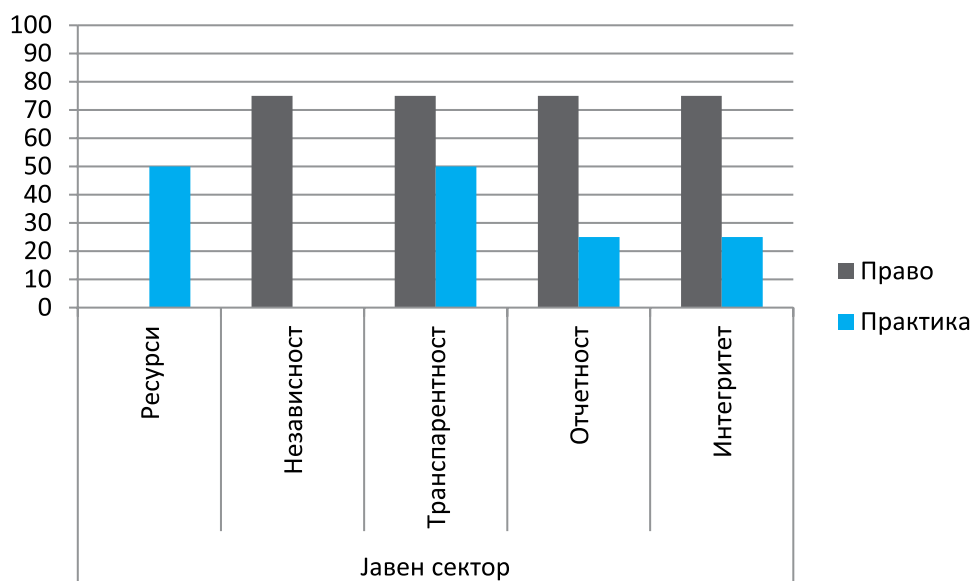
Не постојат процедури за надзор на спроведувањето на договорите доделени преку постапките за јавни набавки.

ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ:

42,3/100

ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 41,6/100	Ресурси	/	50
	Независност	75	0
Управување 54,1/100	Транспарентност	75	50
	Отчетност	75	25
	Интегритет	75	25
Улога 31,25/100	Подучување на јавноста		25
	Соработка со јавни институции, организациите од граѓанскиот сектор и приватните агенции во борбата против корупцијата		25
	Намалување на ризиците од корупција преку заштита на интегритетот на јавната набавка		50
	Надзор на ЈП		25

Оцена за столбот според правото и практиката



СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Во времето на подготовка на оваа анализа, законската рамка за јавната служба се засноваше врз два главни закони: Законот за државните службеници⁴³⁹ и Законот за јавните службеници.⁴⁴⁰ Терминот „јавна администрација“ е поширок од „државна администрација“. Во јавната администрација се вклучени и вработените и институциите од областа на образованието, здравството, културата, науката и социјалните дејности.

Во февруари 2014 година се воведоа Законот за административни службеници (ЗАС) и Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС) што ги заменија постојните закони. ЗАС ги образложи процедурите за пополнување нови работни места преку вработување, унапредување и мобилност, засновани врз принципите на стручни знаења, компетенции, еднаков пристап и транспарентност. Законот ги обврзува јавните службеници да посетуваат општи и специјализирани обуки и го воведува концептот на менторство, како и системот за управување со ефектот.

Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) е одговорно за координација на реформите во јавната администрација, но координацијата е слаба.⁴⁴¹ Агенцијата за администрација (АА) е автономно државно тело што одговара пред Собранието и сноси одговорност за спроведување на законодавството за државната/јавната служба.

Правила што утврдуваат судири на интереси се утврдени во Етичките кодекси за државните/јавните службеници, како и во Законот за спречување судир на интереси, Законот за спречување на корупцијата и Законот за користење и располагање со стварите на државните органи.⁴⁴²

ОЦЕНУВАЊЕ

КАПАЦИТЕТ

4.1.1 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До која мера јавниот сектор располага со соодветни ресурси за делотворно вршење на должностите?

Во изминатите пет години, Владата воведоа четири пакети антикризни мерки за јавниот сектор.⁴⁴³ Во 2014 година воведоа и временна забрана за нови вработувања во државната администрација и јавниот сектор што сè уште се во сила.⁴⁴⁴ Исто така, забрането е пополнување работни места испразнети поради пензионирање со цел да се овозможи заштеда во државниот буџет.⁴⁴⁵ Исклучок од оваа забрана се работните места поврза-

⁴³⁹ Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13, 106/2013), член 3

⁴⁴⁰ Закон за јавни службеници, Службен весник на РМ бр. 2/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013 и 132/2014

⁴⁴¹ Европска комисија, 2015: стр. 11.

⁴⁴² Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост, Службен весник на РМ бр. 98/2008, 145/2010, 104/2013.

⁴⁴³ <http://arhiva.vlada.mk/?q=node/2749> [прегледано на 25 ноември 2014 г.]

⁴⁴⁴ Исто.

⁴⁴⁵ Исто.

ни со Националната програма за усвојување на правото на ЕУ и обврските поврзани со вработувањето припадници на малцинските заедници, согласно Охридскиот рамковен договор.⁴⁴⁶ Во реалноста, бројот на работни места за јавни службеници продолжи да се зголемува.⁴⁴⁷ Ограничувањата што беа наметнати на зголемувањата на платите и трошоците се намалија.⁴⁴⁸ Нема забрана за набавка на предмети, како што се мебел, опрема и возила и намалување на бројот на службени патувања.

Фондовите за јавната служба не се дефинирани од нејзините потреби и функции, туку се дефинирани од потребите на политичките партии да ги вработуваат нивните членови.⁴⁴⁹

Во ноември 2014 година, платите на вработените во администрацијата се зголемија за 4%, што беше овозможено преку усвојување закон по скратена постапка и без консултации. Буџетот за 2015 година досега е најголемиот (3 милијарди ЕУР).⁴⁵⁰

Државата и натаму е најголемиот работодавач во услови на недостиг на можности за вработување во приватниот сектор⁴⁵¹ и востановена практика на Владата да создава нови работни места за социјално загрозените лица и да вработува на политичка основа, со што вештачки ја зголеми државната служба.

МИОА е одговорно за подобрување на управувањето со човечки ресурси. Министерството започна анкета за мерење на работната ангажираност и задоволството на вработените во 85 државни институции. Одговориле повеќе од 80% од државните/јавните службеници, а резултатите биле во рамките на меѓународниот просек за задоволство на вработените во државната администрација.⁴⁵²

4.1.2 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До која мера независноста на јавниот сектор е заштитена со закон?

Воспоставени се детални процедури за вработување јавни службеници, согласно транспарентни процеси засновани врз стручноста и компетенциите на кандидатите. Во процесите на вработување во јавниот сектор, процедурите, исто така, наложуваат да се почитува принципот на правична застапеност на припадниците на заедниците.⁴⁵³

⁴⁴⁶ Исто.

⁴⁴⁷ <http://prijava.aa.mk/default.aspx> [прегледано на 24 ноември 2014 г.]

⁴⁴⁸ <http://arhiva.vlada.mk/?q=node/2749> [прегледано на 24 ноември 2014 г.]

⁴⁴⁹ Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова, директор на Институтот за европски политики, поранешен државен советник во Секретаријатот за европски прашања, 19.12.2014 г. (лице в лице).

⁴⁵⁰ http://faktor.mk/archives/123155?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=budzet-2015-zgolemenite-plati-i-penzii-nabilda-a-budzet-od-3-milijardi-evra [прегледано на 25 ноември 2014 г.]

⁴⁵¹ <http://www.makdenes.org/content/article/25207114.html>, Државата е најголем работодавач [прегледано на 24 ноември 2014 г.]

⁴⁵² Сигма/ОЕЦД, *Оценување 2013*, (Брисел: Сигма/ОЕЦД, 2013), стр. 11.

⁴⁵³ Закон за државни службеници, Службен весник на РМ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013 и 132/2014 како и одлуки на уставните судови); Закон за јавни службеници („Службен весник на РМ“ бр. 52/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013 и 132/2014). Одлуки на Уставниот суд на РМ, У. бр. 83/2010 од 8 јуни 2011, објавени во „Службен весник на РМ“ бр. 86/2011; У. бр. 77/2011 од 2 септември 2011 г., објавени во „Службен весник на РМ“ бр. 132/2011; У. бр. 184/2011 од 15 февруари 2012, објавени во „Службен весник на РМ“ бр. 27/2012, У. бр. 221/2011 од 11 март 2012 г., објавени во „Службен весник на РМ“ бр. 53/2012; У. бр. 42/2012 од 9 мај 2013 г., објавени во „Службен весник на РМ“ бр. 70/2013, У. бр. 55/2012 од 24 април 2013 г., објавени во „Службен весник на РМ“ бр. 75/2013 и У. бр. 63/2013 од 8 октомври 2014 г., објавени во „Службен весник на РМ“ бр. 156/2014.

Вработените од јавниот сектор се обврзани работите да ги вршат совесно, стручно, ефикасно, уредно и навремено, во согласност со Уставот и со закон.⁴⁵⁴ Државниот/јавниот службеник е должен да ја врши својата работа непристрасно и без влијанија од политичките партии, да не се раководи од свои политички уверувања или од лични финансиски интереси и должен е да го штити угледот на јавниот сектор.⁴⁵⁵ Вработените во јавниот сектор не смеат да учествуваат во изборни кампањи или други јавни настапи од таков карактер во текот на работното време и не смеат да носат или да истакнуваат партиски симболи во работната просторија.⁴⁵⁶

На јавните службеници може да им се изречат дисциплински мерки поради непочитување на овие правила од страна на дисциплинска комисија што ја воспоставуваат раководното лице или секретарот на институцијата. Тие имаат право да поднесат жалба⁴⁵⁷ пред надлежен суд, синдикат или друг надлежен орган.⁴⁵⁸

Како второстепен орган, по жалбите и поплаките решава органот за јавни службеници – Агенцијата за администрација и презема други обврски утврдени со закон.⁴⁵⁹

4.1.3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена

0

До која мера јавниот сектор е ослободен од надворешно мешање во неговите активности?

Политизацијата на јавниот сектор е сериозен проблем.⁴⁶⁰ Јавни службеници честопати се деградираат на пониски работни места, особено по смена на власта.⁴⁶¹ Јавните службеници се прераспоредуваат на работни места со понизок ранг и пониска одговорност, со што се испразнуваат повисоките места за други јавни службеници што ќе бидат пополнети со неоправдани „прераспоредувања“.⁴⁶² Законот што овозможува деградирања во одредени ситуации се злоупотребува,⁴⁶³ но иако можноста за вакви деградирања е утврдена со закон, дозволени се само во одредени случаи, како што се „незадоволителна“ оцена во рамките на системот за управување со ефектот или при организациски промени што вклучуваат намалување на работни места.

Не постојат институции чија цел е штитење на јавниот сектор од политичко мешање. Вработувањето врз основа на членство во политичка партија се смета за нормална практика.⁴⁶⁴ Народниот правобранител повремено го покренуваше проблемот на политизацијата на јавниот сектор преку извештаи и даваше препораки што не се спроведоа.⁴⁶⁵

⁴⁵⁴ Исто.

⁴⁵⁵ Етички кодекс на државните службеници, Службен весник на РМ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013 и 132/2014 како и одлуките од Уставниот суд; Етички кодекс на јавните службеници (Службен весник на РМ бр. 133/2011, 139/2011).

⁴⁵⁶ Исто.

⁴⁵⁷ Исто.

⁴⁵⁸ Исто.

⁴⁵⁹ Исто.

⁴⁶⁰ Европска комисија, 2014: стр. 7.

⁴⁶¹ Сигма/ОЕЦД, „Оцена на јавната служба и административната рамка“ (Брисел/ОЕЦД, 2008 г.).

⁴⁶² Исто.

⁴⁶³ Сигма/ОЕЦД, „Оцена на јавната служба и административната рамка“ (Брисел/ОЕЦД, 2008 г.).

⁴⁶⁴ Анекс 2: Институција: Јавна администрација, оценување на Националниот систем за интегритет

⁴⁶⁵ Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова, директор на Институтот за европски политики, поранешен државен советник во Секретаријатот за европски прашања, 19.12.2014 г. (лице в лице) и Драги Целевски, државен советник во Канцеларијата на Народниот правобранител, 19.12.2014 г. (лице в лице); Љупчо Фармакоски, поранешен државен советник во Министерството за информатичко општество и администрација, интервју спроведено преку електронска пошта (24.12.2014).

Ниту Претседателот, ниту Собранието, ниту МИОА не одговорија на проблемот.⁴⁶⁶

Назначувањата се вршат според списоци со партиски членови подготвени од владејачките политички партии, без да се земат предвид квалификациите и компетенциите на кандидатите. Членовите на политичките партии ги полагаат испитите за државни службеници со максимални резултати, а комисиите за избор на јавни службеници на овие кандидати им доделуваат највисоки поени кога спроведуваат интервју и на тој начин ги поставуваат високо на списоците на лица што се квалификуваат за назначување работни места во јавниот сектор.⁴⁶⁷

Обврската за обезбедување правична застапеност на различните малцински заедници во јавниот сектор исто така овозможува пристрасни практики на вработување. Политичките партии што ги претставуваат малцинствата секогаш се дел од владините коалиции.⁴⁶⁸ Секретаријатот за спроведување на Охридскиот рамковен договор (ССОРД) е одговорен за управување со буџетска потпрограма (К-5) чија цел е вработување државни/јавни службеници од малцинските заедници. Голем број членови на разни малцинства беа вработени од ССОРД под оваа програма.⁴⁶⁹ Избраните кандидати потоа беа прераспоредени во министерствата или државните организации, а реалните потреби за кадар на институциите не беа земени предвид.⁴⁷⁰

Во 2000 година беше воспоставена агенција за државни службеници – Агенцијата за администрација, како автономен државен орган што одговара пред Собранието. Како независно тело, треба да ги штити интересите на јавната служба. Сепак, откако МИОА презеде одговорност за координација на реформата во јавната администрација, нејзината независност се намали, но не ги штити и интересите на јавната служба.⁴⁷¹ МИОА е критикувана за неефикасност и постојат сомнежи дека ефективно ќе ја координира јавната администрација и дека ќе ја спроведе реформата во јавната администрација.⁴⁷²

УПРАВУВАЊЕ

4.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До која мера се воспоставени одредби што обезбедуваат транспарентност во управувањето со финансиите, човечките ресурси и информациите во јавниот сектор?

Повисоките службеници од јавниот сектор имаат обврска да поднесат до ДКСК анкетни листови за имотната состојба и изводи од нивните сметки во домашни и во странски банки.⁴⁷³ Службениците од јавниот сектор во општинската администрација и администрацијата на градот Скопје имаат обврска да поднесат анкетни листови до органот

⁴⁶⁶ Исто.

⁴⁶⁷ Интервју со Љупчо Фармакоски, поранешен државен советник во Министерството за информатичко општество и администрација, интервју спроведено преку електронска пошта (24.12.2014).

⁴⁶⁸ Сигма/ОЕЦД, „Оцена на јавната служба и административната рамка“ (Брисел/ОЕЦД, 2008 г.).

⁴⁶⁹ Исто.

⁴⁷⁰ Европска комисија, 2014: стр. 8.

⁴⁷¹ Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова, директор на Институтот за европски политики, поранешен државен советник во Секретаријатот за европски прашања, 19.12.2014 г. (лице в лице).

⁴⁷² СИГМА/ОЕЦД, 2012: стр. 8. http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/fYRoM_Assess_2012.pdf

⁴⁷³ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ, бр. 28/2002; 46/2004; 126/2006; 10/2008; 161/2008 и 145/2010). Одлуки на Уставниот суд на РМ, У.бр.190/2002 од 30 април 2003 г., објавени во Службен весник на РМ бр. 33/2003; У. бр. 44/2005 од 21 септември 2005 г., објавени во „Official Gazette of the Republic of Macedonia“ бр. 89/2005 и У. Бр. 160/2006 на 10 јануари 2007 година, објавени во Службен весник на РМ бр. 7/2007.

што ги вработува.⁴⁷⁴ Податоците во анкетните листови за имотната состојба, освен податоците што согласно закон можат да останат доверливи, треба да се објавуваат на интернет-страницата на ДКСК.⁴⁷⁵

Управата за јавни приходи (УЈП) може да поведе постапка за испитување на имотната состојба ако службеното лице не поднело анкетен лист, ако податоците биле непотполни, неточни или нецелосни или ако не биле пријавени промени во имотот.⁴⁷⁶ УЈП може да поднесе и предлог до надлежниот основен суд за времена мерка за забрана за располагање со имот.⁴⁷⁷

Воведена е постапка со која се осигурува пристап до информации и евиденции од јавен карактер и досиеја. Секој официјален имател на информации има обврска да ја информира јавноста за податоците за контакт и за начинот на поднесување барање за пристап до информации.⁴⁷⁸ Иматели на информации се органите на државната власт, органите на општините, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, јавните установи и служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања.⁴⁷⁹ Секој имател на информација е должен да овозможи бесплатен пристап до информации.⁴⁸⁰

Законот ги утврдува информациите што мораа да бидат јавно достапни и имателите на информации или други официјални лица што работат со информациите имаат обврска да ѝ помогнат на јавноста при барањето на информациите.⁴⁸¹ Имателот на информации е должен веднаш да одговори на барањето на барателот на информацијата или во рок од 30 дена од приемот на барањето.⁴⁸² Ако имателот на информацијата не му обезбеди на подносителот пристап до информацијата, барањето се смета за одбиено и по него може да се поднесе жалба.⁴⁸³

Во сферата на јавните набавки не се воспоставени правила за управување со евиденциите за процесите на јавни набавки.⁴⁸⁴

Владата назначува и разрешува од должност директори што раководат со државните административни тела, државни секретари и генерални секретари.⁴⁸⁵ Испразнетите работни места во државната/јавната служба се пополнуваат преку јавен и преку интересен оглас, а распоредување и прераспоредување на јавен/државен службеник се врши во рамките на истиот орган на друга работа и на исто работно место или од државната и локалната власт или од други државни органи и институции.⁴⁸⁶

⁴⁷⁴ Исто.

⁴⁷⁵ Исто.

⁴⁷⁶ Исто.

⁴⁷⁷ Исто.

⁴⁷⁸ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РМ бр. 13/2006, 86/2008, 6/2010 и 42/2014.

⁴⁷⁹ Исто.

⁴⁸⁰ Исто.

⁴⁸¹ Исто.

⁴⁸² Исто.

⁴⁸³ Исто.

⁴⁸⁴ Закон за јавни набавки, Службен весник на РМ, бр. 136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014 и 130/2014, член 14, став 1.

⁴⁸⁵ Закон за Владата на РМ, Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010, 51/2011, 15/2013 и 139/2014). Одлука на Уставниот суд на РМ, У. Бр. 131/2000 од 31 март 2001, објавена во Службен весник на РМ бр. 26/2001.

⁴⁸⁶ Закон за државни службеници, Службен весник на РМ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013 и 132/2014). Одлуки на Уставниот суд на РМ: У. бр. 186/2000 од 04.04.2001 објавени во Службениот весник на РМ бр. 30/2001; У. бр. 132/2001 од 18.12.2002 објавени во Службен весник на РМ бр. 100/2002; У. бр. 37/2003 од 17.12.2003 објавени во Службен весник на РМ бр. 84/2003; У. бр. 37/2008 од 10.09.2008 објавени во Службен весник на РМ бр. 118/2008; У. бр. 66/2008 од 24.09.2008 објавени во Службен весник на РМ бр. 128/2008 и У. бр. 206/2008 од 23.12.2009 објавени во Службен весник на РМ бр. 1/2010. Закон за измена на Законот за Владата на РМ, Службен весник на РМ, бр. 10/2010.

АА го објавува огласот за работното место на интернет-страница и најмалку во два дневни весници, од кои едниот е дневен весник што се печати на македонски, а еден е дневен весник што се печати на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните што зборуваат друг официјален јазик што не е македонски.⁴⁸⁷

4.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До која мера ефективно се применуваат одредбите за транспарентност на управувањето со финансиите, човечките ресурси и информациите во јавниот сектор?

Во 2013 година, бројот на жалби поднесени до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер (КОМСПИ), најмногу против органите на државната администрација, локалните власти и судството, се намалил за повеќе од половина.⁴⁸⁸ Три четвртини од жалбите биле резултат на неуспехот за ажурно одговарање на барањата за пристап до информации.⁴⁸⁹ Сепак, за ефикасно спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (ЗСПИЈК), КОМСПИ треба да има капацитет и моќ да изрекува парични казни за прекршоци.⁴⁹⁰

Во практиката, високорангираните јавни службеници не го пријавуваат целиот нивен имот.⁴⁹¹ Иако нивните пријави се објавуваат на интернет-страницата на ДКСК, пријавени се повеќе случаи на погрешно наведување и нецелосно пријавување, како и анкетни листови пополнети со невнимание.⁴⁹²

Невладините организации, како што се Центарот за граѓански комуникации и Транспаренси Интернешнл, редовно следат случајно избрани набавки од државните и локалните договорни органи и ги утврдиле следниве проблеми: превисоко поставени критериуми за учество на понудувачите, недоволно приспособена тендерска документација, несоодветни технички спецификации и погрешно место за доставување на понудата. Овие проблеми делумно се резултат на незнаењето на одговорните власти, но делумно се предизвикани со умисла од страна на договорните органи.⁴⁹³

Информациите за процесите за јавни набавки не се обезбедуваат навремено и целосно. Некои институции не поднеле известувања за склучените договори, дури и по седум месеци од доделувањето,⁴⁹⁴ со што е прекршен Законот за јавните набавки што ги обврзува институциите во рок од 30 дена да објават известувања за склучените договори во Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН).⁴⁹⁵ Исто така, институциите не поднесуваат известувања за реализирани договори, обврска што беше воведена

⁴⁸⁷ Исто.

⁴⁸⁸ Европска комисија, 2014: стр. 9.

⁴⁸⁹ Исто.

⁴⁹⁰ Исто.

⁴⁹¹ Сигма/ОЕЦД, Оценување на Сигма, 2008 г.

⁴⁹² Исто.

⁴⁹³ СИГМА-ОЕЦД, 2013: стр. 50 http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/FYROMAssessment_2013.pdf [прегледано на 1 декември 2014 г.]

⁴⁹⁴ <http://www.ccc.org.mk/images/stories/k20m.pdf> Четврти квартален извештај за јавни набавки во РМ, извештај бр. 20, мај 2014 г. (прегледано на 1 декември 2014 г.)

⁴⁹⁵ Исто.

во мај 2013 година.⁴⁹⁶ На пример, во 2013 година, на ЕСЈН биле поставени само 6 известувања, иако биле објавени 18.000 тендери.⁴⁹⁷

Слободните работни места секогаш јавно се објавуваат, но постапката не е секогаш праведна и назначувањата честопати не се засноваат врз заслуги.⁴⁹⁸

4.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До која мера се воспоставени одредби со кои се обезбедува дека вработените во јавниот сектор мора да поднесуваат извештај и да одговараат за нивните постапки?

Законот за заштита на укажувачи е донесен на 9 ноември 2015 година, но сè уште не започнала неговата ефикасна примена⁴⁹⁹.

Ако државен службеник изврши повреда на службените должности, може да биде предмет на дисциплинска постапка. Дисциплински мерки може да се изречат во зависност од природата на повредата. Ако повредата на службената должност повлекува и кривична одговорност, дисциплинската постапка за утврдување на одговорноста на државниот/јавниот службеник мора да се изврши во рок од две години од денот на дознавањето за повредата.⁵⁰⁰

Граѓанскиот дневник е декларација на државните административни органи за овозможување пристап на граѓаните до стандардизирани услуги.⁵⁰¹ Од граѓаните се бара да ја оценат адекватноста на обезбедувањето услуги.⁵⁰²

Во рамките на проектот „Семафор (Оцени ја администрацијата)“, МИОА инсталира уред во институциите што даваат услуги со кој им се овозможи на граѓаните да ја оценат работата на шалтерските работници во поглед на нивната љубезност, комуникативност, услужливост и квалитет на услугата (со притискање едно од трите копчиња на уредот – зелено, жолто, црвено – задоволен, неутрален, незадоволен).⁵⁰³

Државниот управен инспекторат врши инспекции на спроведувањето на трудовото законодавство.⁵⁰⁴ Инспекторот е обврзан да преземе дејство на барање на работник за испитување на правата од работниот однос и безбедноста при работа.⁵⁰⁵

Државните административни органи се обврзани да воспостават единици за внатрешна ревизија што вршат годишна финансиска ревизија, ревизија на усогласеноста, на системите за внатрешна контрола, успешноста во работењето и ИТ-ревизији.⁵⁰⁶

⁴⁹⁶ Исто.

⁴⁹⁷ Исто.

⁴⁹⁸ СИГМА-ОЕЦД, 2012 г. http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/fYRoM_Assess_2012.pdf [прегледано на 1 декември 2014 г.], стр. 7.

⁴⁹⁹ Работилница на тема „Нормативната и институционална рамка за заштита на укажувачите во Македонија“, организирана од страна на Транспаренси Интернешнл – Македонија на 11.4.2016 г. во Хотел „Стоун бриџ“ во Скопје.

⁵⁰⁰ Закон за административни службеници, (Службен весник на РМ, бр.27/2014 и 199/2014), член 78 став (3).

⁵⁰¹ <http://www.mio.gov.mk/?q=node/2614> [прегледано на 1 декември 2014 г.]

⁵⁰² Исто.

⁵⁰³ <http://semafor.mioa.gov.mk/semafor/frontPage> [прегледано на 1 декември, 2014 г.]

⁵⁰⁴ Закон за инспекција на трудот, Службен весник на РМ, бр. 97/97, 164/2013.

⁵⁰⁵ Исто.

⁵⁰⁶ Закон за внатрешна финансиска контрола, Службен весник на РМ, бр. 90/09, член 30.

ДЗР врши ревизија на усогласеноста при која ја оценува усогласеноста на работењето на јавниот сектор со законските, подзаконските и интерните акти.⁵⁰⁷

Годишниот извештај за своето работење ДЗР го поднесува до Собранието што се усвојува најдоцна до крајот на првиот квартал од тековната година за изминатата година.⁵⁰⁸

4.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До која мера вработените од јавниот сектор мора да поднесуваат извештај и да одговараат за нивните постапки во практиката?

ДКСК и ДЗР, како и Бирото за јавни набавки, имаат важна улога во спречувањето на корупцијата во јавните набавки.⁵⁰⁹ ДЗР ги истражува нерегуларностите, а ДКСК поднесува податоци до Јавниот обвинител, меѓутоа не постои евиденција за преземени постапки. Системот за спречување на корупцијата во јавни набавки е неефективен бидејќи тие нерегуларности се појавуваат секоја година, без да се преземат мерки за подобрување на системот.

Не постои механизам за справување со поплаки од граѓани наменети за јавниот сектор, а и механизмите за државен надзор се слаби.

АА има механизам за справување со поплаки од вработените во јавниот сектор во врска со нивното работно место, но не постојат евиденции како се управува со злоупотребите на службена должност од страна на вработените во јавниот сектор.

Собранието не спроведува соодветни постапки за одговорност и отчет на АА. Не постои посебна собраниска комисија за разгледување на годишните извештаи на агенцијата и нив Собранието ги одобрува на пленарна седница без суштинска дебата.⁵¹⁰

4.2.5 МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До која мера се воспоставени одредби со кои се осигурува интегритетот на вработените во јавниот сектор?

Постојат Етички кодекси за јавни службеници, како и правила што утврдуваат судир на интереси за јавни службеници.⁵¹¹ Јавните службеници добиваат копија од Етичкиот кодекс и од заклетвата.⁵¹² Поткупот при вршењето должности поврзани со избори е

⁵⁰⁷ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/2010, 145/2010.

⁵⁰⁸ Закон за државни службеници, Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013 и 132/2014 како и одлуки на Уставниот суд.

⁵⁰⁹ МЦМС, 2014: стр. 95.

⁵¹⁰ СИГМА-ОЕЦД, 2013: http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/FYROMAssessment_2013.pdf

⁵¹¹ Правилата се утврдени во Законот за спречување судир на интереси, Законот за спречување на корупцијата и Законот за користење и располагање на стварите на државните органи спомнати под столбот за агенции за борба против корупција (механизми за интегритет – закон), како и во Етичкиот кодекс за државни службеници и во Етичкиот кодекс за јавни службеници.

⁵¹² Закон за државни службеници, Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13, 106/2013), член 3.

дисциплински прекршок, а поткупот во јавниот сектор е кривично дело.⁵¹³ Во истите одредби се утврдува дека примањето подароци или стекнувањето друг вид корист се исто така дисциплински прекршок.

Воспоставена е правна рамка за пријавување имот и изјави за судир на интереси, но законите се повторуваат и се преклопуваат.⁵¹⁴ Законот за јавни службеници и Законот за јавните набавки исто така содржат регулативи што се однесуваат на етиката и на судирот на интереси што произлегуваат од Законот за спречување судир на интереси и Законот за спречување на корупцијата.⁵¹⁵

4.2.6 МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До која мера во практиката се осигурува интегритетот на вработените од јавниот сектор?

Јавното мислење во земјата е поделено во поглед на успехот на борбата против корупцијата во јавната администрација.⁵¹⁶ Споредено со состојбата пред четири години, бројот на граѓаните што веруваат дека корупцијата во јавниот сектор се намалила е поголем од бројот на граѓани што веруваат дека корупцијата се зголемила.⁵¹⁷ Сепак, 23,8% веруваат дека корупцијата се задржала на исто ниво како пред четири години.⁵¹⁸ Граѓаните сметаат дека корупцијата е широко распространета во процесите за донесување одлуки во делот на јавните набавки, при доделување концесии и лиценци и во вработувањата и во унапредувањата во јавниот сектор.⁵¹⁹ Се смета дека корупцијата најмногу превладува на централно ниво во јавната администрација.⁵²⁰

Постојните кодекси за однесување, подароци и правилата за услуги, рестрикциите по вработувањето, политиките за судир на интереси и телата за интегритет не се делотворни во осигурувањето на етичкото однесување кај вработените од јавниот сектор, а примената на овие одредби е селективна.⁵²¹

Во 2013 година се одржаа три обуки за спречување на корупцијата и етика за 67 јавни службеници, а во 2014 година се одржаа две обуки за 22 јавни службеници.⁵²²

Во 2012 година, бројот на пријавени случаи за корупција во процесите на набавки се зголемил повеќе од двојно во споредба со претходната година: 28 случаи (2011: 12); 12 лица биле осудени за кривични дела и прекршоци поврзани со набавки во 2012 година (во 2011 и 2010 година немаше пресуди).⁵²³

⁵¹³ Закон за спречување на корупцијата.

⁵¹⁴ СИГМА-ОЕЦД, 2013: http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/FYROMAssessment_2013.pdf [прегледано на 1 декември 2014 г.]

⁵¹⁵ Исто.

⁵¹⁶ Транспаренси Интернешнл – Македонија, *Промовирање транспарентност и отчетност на јавните институции*, (Скопје: Транспаренси Интернешнл – Македонија, ДКСК и ОБСЕ, 2012).

⁵¹⁷ Исто.

⁵¹⁸ Исто.

⁵¹⁹ Исто.

⁵²⁰ Исто.

⁵²¹ Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова, директор на Институтот за европски политики, поранешен државен советник во Секретаријатот за европски прашања, 19.12.2014 г. (лице в лице).

⁵²² Придонес кон Извештајот за напредок на ЕК (Поглавје 23 Судство и основни права), Секретаријат за европски прашања

⁵²³ СИГМА-ОЕЦД, 2013: стр. 50 http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/FYROMAssessment_2013.pdf [прегледано на 1 декември, 2014 г.]

УЛОГА

4.3.1 ПОДУЧУВАЊЕ НА ЈАВНОСТА

Оцена **25**

До која мера јавниот сектор ја информира и ја подучува јавноста за неговата улога во борбата против корупцијата?

Во 2007 година беше воспоставена бесплатна телефонска линија (199) за поднесување поплаки против корупција.⁵²⁴ Со неа управуваше МВР. До ноември 2014 година се пријавени 3.945 случаи.⁵²⁵ Министерството за транспорт и врски го прикажува овој број на неговата интернет-страница. Министерството за труд и социјална политика и Царинската управа имаат посебни бесплатни линии за поплаки и пријава на корупција.⁵²⁶ УЈП има своја линија за поплаки (198), но досега не се пријавени случаи на корупција, иако било пријавено непрофесионално однесување од страна на вработените.⁵²⁷ Министерството за одбрана има своја телефонска линија за поплаки.⁵²⁸

4.3.2 СОРАБОТКА СО ЈАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ, ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРИВАТНИ АГЕНЦИИ ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

Оцена **25**

До која мера јавниот сектор соработува со агенциите за надгледување на јавните служби, бизнисите и граѓанскиот сектор во иницијативите против корупција?

Во најдобар случај, постои соработка меѓу јавниот сектор и граѓанските организации и бизнисите во проектите против корупција иницирани од меѓународната заедница. На пример, МЦМС соработува со ДКСК, како дел од програмата на УСАИД против корупцијата.⁵²⁹ Транспаренси Интернешнл – Македонија и МЦМС беа вклучени во изработката на Државната програма за спречување на корупцијата и нејзиното спроведување.

Сепак, ДКСК селективно соработува со граѓанските организации, дури и со оние што се партнери со програмата на УСАИД против корупцијата. На пример, ДКСК одби да соработува со Транспаренси Интернешнл – Македонија во изработка на тековната ситуација за НСИ во Македонија.

⁵²⁴ <http://www.mkd.mk/makedonija/politika/telefonskite-linii-za-prijavuvanje-mito-i-korupcija-se-mrtvi> Бесплатните телефонски линии се „мртви“ [прегледано на 4 декември 2014 г.].

⁵²⁵ Исто.

⁵²⁶ Исто.

⁵²⁷ Исто.

⁵²⁸ Исто.

⁵²⁹ Интервју со Емина Нурединоска, раководител на оддел, Македонски центар за меѓународна соработка, интервју преку електронска пошта на 3.10.2014 г.

4.3.3 НАМАЛУВАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈАТА ПРЕКУ ШТИТЕЊЕ НА ИНТЕГРИТЕТОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Оцена **50**

До која мера е воспоставена делотворна рамка за чување на интегритетот на постапките за јавни набавки, вклучувајќи и значителни санкции за несоодветно постапување од добавувачите и од јавните службеници и механизми за проверка и жалби?

Законот предвидува четири типови постапки за доделување договори за јавни набавки: отворена, ограничена, конкурентен дијалог и постапка со преговарање.⁵³⁰

Во 2013 година, во 68% од јавните набавки била употребена отворената постапка.⁵³¹ Националниот систем за јавни набавки има поедноставена постапка за конкурентност. Тендерите мора да бидат објавени на ЕСЈН.⁵³² Во 11% од договорите за јавни набавки била употребена постапка со преговарање. Постојат некои исклучоци од условот за јавно наддавање, во согласност со правилата на ЕУ.⁵³³

Законот воспоставува правила што обезбедуваат објективност во постапката за избор на изведувач.⁵³⁴ Понудувачот го подготвува тендерот во согласност со тендерската документација.⁵³⁵ Комисијата за јавна набавка има обврска да води записник од постапката на јавно отворање на понудите.⁵³⁶ Предмет на евалуација не можат да бидат понуди што не се отворени на јавното отворање.⁵³⁷ Комисијата ја проверува комплетноста и валидноста на документацијата и подготвува писмен извештај од спроведената постапка.⁵³⁸ Договорниот орган има обврска да го чува целосното досие за постапката за период од најмалку 5 години од извршувањето на договорот.⁵³⁹

Законот пропишува употреба на стандардни документи за тендерски понуди.⁵⁴⁰

Во 2014 година, во функција беше воспоставен Советот за јавните набавки како ново тело за надзор.⁵⁴¹ Економски најповолната понуда може да биде избрана само со одобрение на Советот за јавните набавки. Овој систем не е во согласност со законодавството на ЕУ. Обврската договорните органи да добијат одобрение од Советот за јавни набавки пред склучувањето договор создава непотребно административно оптоварување.⁵⁴²

⁵³⁰ Закон за јавни набавки, Службен весник на РМ, бр. 136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014 и 130/2014.

⁵³¹ МЦМС, 2014: стр. 91.

⁵³² Закон за јавни набавки, Службен весник на РМ, бр. 136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014 и 130/2014.

⁵³³ Исто.

⁵³⁴ Исто.

⁵³⁵ Исто.

⁵³⁶ Исто.

⁵³⁷ Исто.

⁵³⁸ Исто.

⁵³⁹ Исто.

⁵⁴⁰ Правилник за содржината на тендерската документација, Службен весник на РМ, бр. 19/2008.

⁵⁴¹ Закон за јавни набавки, Службен весник на РМ, бр. 136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014 и 130/2014, член 12.

⁵⁴² Исто.

Државната комисија за жалби е самостоен државен орган што е надлежен за решавање по жалби поврзани со постапката за доделување договори, како и жалби против одлуките на Советот за јавните набавки.⁵⁴³ Вкупниот број случаи во 2013 година се намалил од 585 во 2012 година на 553 во 2013 година. Стапката на решавање случаи изнесува 95%.⁵⁴⁴ Главна причина за одбивање жалби е нивното задоцнето поднесување, на пример, жалба за тендерска документација поднесена во време на носење одлука за избор.⁵⁴⁵ Комисијата е несоодветно екипирана со човечки и финансиски ресурси.⁵⁴⁶

ДКСК, ДЗР и Министерството за економија (во поглед на концесиите и јавните приватни партнерства) исто така имаат правна надлежност за надзор над јавните набавки.⁵⁴⁷

Сепак, не постојат процедури за супервизија на спроведувањето на договорите.

Бирото за јавни набавки (БЈН) е основна институција за создавање политики и обуки за јавните набавки. Вработени се 20 лица со полно работно време и еден директор, а буџетот, кој во 2013 година изнесува 770.000 ЕУР, се заснова врз државниот буџет и сопствените приходи (на пример, приходи од корисниците на системот за е-набавки). Во 2012 година, буџетот значително се зголеми од 504.000 на 770.000 ЕУР, што е потребно за дополнително развивање на системот за е-набавки. БЈН ги добива сите податоци поврзани со спроведените постапки за доделување договор и максимално ги искористува (на пример, јавни огласи и тендерска документација) достапни на сите заинтересирани страни. На тој начин придонесува за транспарентноста и интегритетот на целиот систем. Податоците не само што се користат за подготовка на детални статистички извештаи, туку служат и како основа за натамошни (законски) мерки. Објавените тендерски документации се користат и од други ДО како модели за нивните набавки.⁵⁴⁸

Утврдени се минималните услови за професионалните квалификации за лицата што вршат стручни работи за јавните набавки.⁵⁴⁹ Законот утврдува дека лицата надлежни за евалуација мора да бидат различни од одговорните за активностите за надзор.⁵⁵⁰ Исто така, законот бара појаснувањата и дополнувањата во текот на процесот на понудување да бидат споделени меѓу сите понудувачи и ова правило се применува и во практиката.⁵⁵¹

Сите понудувачи мора да бидат информирани за донесените одлуки во процесот на наддавање⁵⁵². Договорните органи се обврзани да објавуваат известувања за доделени договори во рок од 30 дена по склучувањето на договорот.⁵⁵³ Исто така, имаат

⁵⁴³ Закон за јавни набавки, Службен весник на РМ, бр.136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014 и 130/2014.

⁵⁴⁴ Европска комисија, 2014; стр. 25.

⁵⁴⁵ Исто.

⁵⁴⁶ Европска комисија, 2014; стр. 30.

⁵⁴⁷ Закон за јавни набавки, Службен весник на РМ, бр.136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014 и 130/2014.

⁵⁴⁸ Оценување на СИГМА 2013: стр. 147.

⁵⁴⁹ Закон за јавни набавки, Службен весник на РМ, бр.136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014 и 130/2014.

⁵⁵⁰ Исто.

⁵⁵¹ Исто.

⁵⁵² Закон за јавни набавки, Службен весник на РМ, бр.136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014 и 130/2014, член 167

⁵⁵³ Исто.

обврска да чуваат регистри и статистика за сите договори.⁵⁵⁴ Сите податоци за доделени договори се јавни и се достапни онлајн (<https://e-nabavki.gov.mk>).⁵⁵⁵

Понудувачите што учествувале во постапка за јавна набавка имаат право да го разгледаат извештајот за постапката.⁵⁵⁶ Некои институции не ги поднесуваат навреме извештаите за доделените договори.⁵⁵⁷ Со тоа се прекршува Законот за јавните набавки во делот што утврдува дека институциите имаат обврска во рок од 30 дена да објават извештаи за доделените договори преку Електронскиот систем за јавни набавки.⁵⁵⁸

4.3.4 НАДЗОР ВРЗ ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА (ЈП)

Оцена **25**

До кој степен државата има јасна и конзистентна политика за сопственоста на јавните претпријатија и неопходни структури за спроведување на оваа политика?

Не постои јасна и конзистентна политика за сопственоста на ЈП и не постои јасна структура за управување што може да се следи внимателно. Не постои независно централизирано координативно тело воспоставено од Владата за вршење на нејзината сопственичка функција во однос на ЈП.

Поединечните јавни претпријатија одговараат пред министерствата во кои се креираат политиките што се релевантни за секторот на ЈП. Ова често води кон судир на интереси што се должи на правото на министрите за назначување на членовите на управните и надзорните структури на ЈП. Исто така, тоа води и кон ситуацијата каде што политичките одлуки во врска со ЈП често се усогласени со политичките потреби на владејачката политичка гарнитура, како, на пример, за вработување, изградба на патишта и други комунални услуги што се релевантни за секојдневниот живот на граѓаните. Долгорочните интереси и буџетите на ЈП се утврдуваат во согласност со политичките програми и потребите на кампањите, наместо во согласност со реалните потреби на ЈП.

⁵⁵⁴ Исто.

⁵⁵⁵ Биро за јавни набавки, *Годишен извештај на Бирото за јавни набавки за 2013 година*, (Скопје: Биро за јавни набавки, 2013). http://javni-nabavki.finance.gov.mk/bjn-portal/wordpress/wp-content/uploads/lzvestaj_na_BJN_za_2013.pdf [прегледано на 5.12.2014 г.]

⁵⁵⁶ Закон за јавни набавки, Службен весник на РМ, бр.136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014 и 130/2014.

⁵⁵⁷ Центар за граѓански комуникации, Четврти квартален извештај за јавните набавки во Република Македонија, извештај бр. 20, (Скопје: Центар за граѓански комуникации, 2014 г.), <http://www.ccc.org.mk/images/stories/k20m.pdf> [прегледано на 1 декември 2014 г.]

⁵⁵⁸ Исто.

ПРЕПОРАКА

- П1.** Треба да се воспостави механизам (во форма на собраниска комисија, нова агенција или некоја од постојните агенции) за редовен (месечен или тримесечен) надзор врз новите вработувања во јавната администрација.
- П2.** Треба да се утврдат овластувања и постапки за надзор врз спроведувањето на договорите во јавни набавки.

5. АГЕНЦИИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ

РЕЗИМЕ

Министерството за внатрешни работи (МВР) врши надзор врз работењето на полициската служба во Македонија.

Работењето на МВР се уредува со два посебни закони, Законот за полиција и Законот за внатрешни работи⁵⁵⁹. Европската комисија⁵⁶⁰ оцени дека Македонија има развиено добар модел на организација на полицијата, што се заснова врз големите полициски реформи што започнаа пред 15 години и продолжуваат и денес.⁵⁶¹

МВР е еден од најмоќните и највлијателните органи во Македонија и на ова министерство му се распределува значаен дел од државниот буџет.

Прашањето на корупцијата во полицијата е решено до определена мера преку воведувањето превентивни мерки. Воведувањето на посебните истражни мерки (ПИМ)⁵⁶² помогна во решавањето на случаите на корупција во јавната администрација, како и во секторот за здравство. Воведувањето на забрзаните административни постапки, како што е издавањето на личните карти, пасошите и другите исправи, доведе до ограничен напредок. Кај јавноста постои силна перцепција дека корупцијата е широко распространета кај органите за спроведување на законите⁵⁶³.

ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ:

51,3/100

⁵⁵⁹ Закон за полиција, Службен весник на РМ, бр. 114/2006, 6/2009, 45/2012, 41/2014, 33/2014 и Закон за внатрешни работи, Службен весник на РМ, бр. 42/14, 116/14, 22/2015.

⁵⁶⁰ Европска комисија, 2014: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm

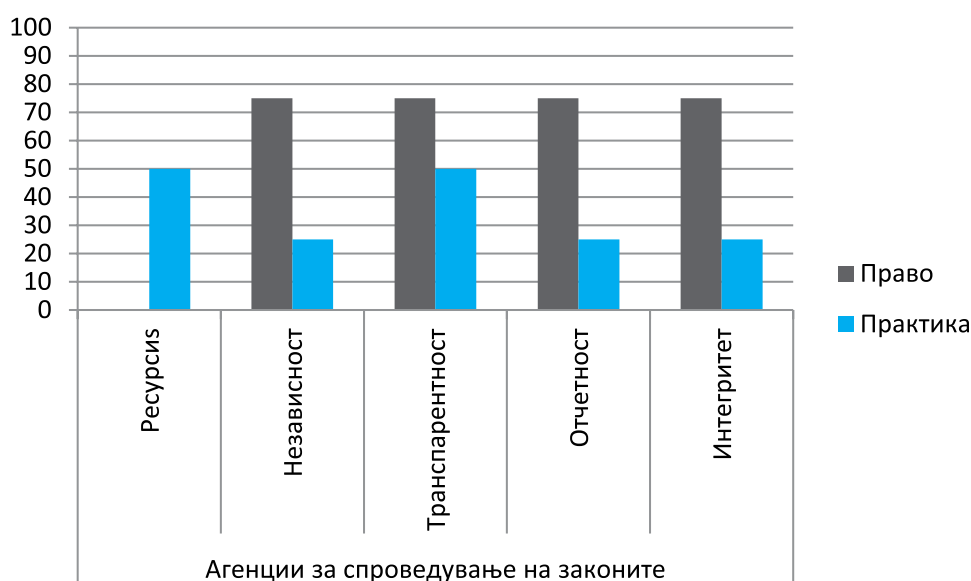
⁵⁶¹ Европска комисија, 2015: стр. 18 „Поголемите полициски реформи започнаа пред 15 години и сè уште продолжуваат во посебни области“.

⁵⁶² Во 2004 година.

⁵⁶³ https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Corruption_report_fYR_Macedonia_FINAL_web.pdf, стр. 12, 23.

ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 50/100	Ресурси	/	50
	Независност	75	25
Управување 54,1/100	Транспарентност	75	50
	Отчетност	75	25
	Интегритет	75	25
Улога 50/100	Гонење на корупцијата		50

Оцена за столбот според правото и практиката



СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

МВР е одговорно за спроведување на законите и е едно од трите најголеми министерства во Македонија во однос на бројот на вработените.⁵⁶⁴ Структурните реформи во полицијата (под надзор на Бирото за јавна безбедност во Министерството за внатрешни работи) беа спроведени со помош на Европската комисија во периодот од 2002 до 2007 година. Моделот за полициското работење беше развиен во партнерство со германски полициски експерти, врз основа на најдобрите практики од ЕУ. Принципите на Охридскиот рамковен договор беа интегрирани во новиот концепт за полициско работење и беше ставен приоритет на децентрализацијата на организацијата на полицијата, како и на транспарентноста.

⁵⁶⁴ Министерство за образование и наука и Министерство за здравство.

Законските основи за организацијата и работењето на полицијата се наоѓаат во Законот за полиција и во Законот за внатрешни работи.⁵⁶⁵ Законот за внатрешни работи ги уредува односите меѓу различните единици во Министерството за внатрешни работи, како и статусот на полициските службеници и другите вработени во министерството.

Законот за внатрешни работи ги утврдува одговорностите на Бирото за јавна безбедност, кое е надлежно за полицијата. Полицијата го одржува јавниот ред и мир и е одговорна за водење на кривичните истраги, вклучувајќи ги активностите на специјалните полициски сили. Полицијата, исто така, е одговорна за случаите на организиран криминал и корупција што се под надлежност на Одделот за сузбивање организиран и сериозен криминал.⁵⁶⁶ Јавниот обвинител соработува со Одделот за сузбивање организиран и сериозен криминал.⁵⁶⁷ Полициската служба работи на територијата на целата земја.⁵⁶⁸ Моделот за полициско работење се заснова врз децентрација наместо врз децентрализација.

Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) е одговорна за безбедноста и контраразузнавањето.⁵⁶⁹ Управата има полициски овластувања, како и можност за користење ПИМ, што ги става во надредена положба во однос на криминалистичката полиција.

ОЦЕНУВАЊЕ

КАПАЦИТЕТ

МВР има повеќе од 11.000 вработени што вклучуваат полициски службеници и државни службеници.⁵⁷⁰

Законот за внатрешни работи ги уредува односите меѓу различните единици во Министерството, како и статусот на полициските службеници и другите вработени. Меѓутоа, значителен дел од поглавјата од овој закон беа поместени во поновиот Закон за полиција. Најголемиот дел од другите земји во регионот го заменија Законот за внатрешни работи со Закон за полиција, но Македонија, засега, ги спроведува и двата закони без судири меѓу нив.

5.1.1 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен агенциите за спроведување на законите имаат адекватни нивоа на финансиски ресурси, вработени и инфраструктура за ефективно работење во практиката?

Министерството за внатрешни работи ја добива една од најголемите распределби на финансиски средства од државниот буџет. Без оглед на намерата на процесот на полициски реформи за намалување на бројот на лицата што се вработени во полициска-

⁵⁶⁵ Закон за полиција, Службен весник на РМ, бр. 114/2006, 6/2009, 45/2012, 41/2014, 33/2014 и Закон за внатрешни работи, Службен весник на РМ, бр. 42/14, 116/14, 22/2015.

⁵⁶⁶ Закон за полиција, Службен весник на РМ, бр. 114/2006, 6/2009, 45/2012, 41/2014, 33/2015, член 17 и 18.

⁵⁶⁷ Закон за полиција, Службен весник на РМ, бр. 114/2006, 6/2009, 45/2012, 41/2014, 33/2015, член 18, став 3.

⁵⁶⁸ Закон за полиција, Службен весник на РМ, бр. 114/2006, 6/2009, 45/2012, 41/2014, 33/2015, член 17.

⁵⁶⁹ Европска комисија, 2014: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm [пристапено на 15 август 2015 г.]

⁵⁷⁰ Изјава објавена на 02.03.2015 г. <http://vesti.mk/read/news/4776957/1791589/stavreski-do-jankulovska-nie-sme-ludaci-troshime-na-chokolado-a-nemame-leb> [пристапено на 15 август 2015 г.]

та служба, сè уште останува перцепцијата дека во МВР има превработеност, првенствено со кандидати што ги поддржуваат владејачките политички партии.⁵⁷¹

Полициските службеници добиваат интензивни обуки преку посебни курсеви или работилници во земјата, како и во странство. Во последните години (2012 – 2014 г.) обуката се фокусираше на новото кривично правно законодавство⁵⁷² што се однесува на новата улога на јавниот обвинител во кривичната постапка и значајните промени на улогата на полицијата во претходната постапка⁵⁷³.

Во 2015 година, на МВР му беа распределени 5,86% од државниот буџет (155.607 милиони ЕУР од вкупниот буџет од 2.654 милијарди ЕУР) што ги покрива трошоците за планираните 10.925 вработени (просек од 12.341 ЕУР по лице).⁵⁷⁴ Во 2014 година, МВР доби 6,23% од буџетот (160.346 милиони ЕУР од вкупно 2.573 милијарди ЕУР) со 10.859 вработени (просек од 12.552 ЕУР по лице)⁵⁷⁵. Буџетот и платите се адекватни за привлекување квалификуван и посветен персонал.

Платите на полициските службеници се регулирани со закон, што вклучува категории на платите врз основа на нивото и видот на одговорностите.⁵⁷⁶ Полициските службеници може, исто така, да добиваат бонуси за прекувремена работа, кога работат подолго од 40 часа неделно.⁵⁷⁷

Меѓутоа, без оглед на значајниот буџет, недостасуваат основна опрема и инфраструктурни материјали, како што се возила, компјутери и комуникациска опрема.⁵⁷⁸

Во однос на антикорупцискиот капацитет, Извештајот на ЕК за постигнатиот напредок за 2014 година наведува дека „Единицата за борба против корупцијата при Министерството за внатрешни работи беше надградена во Сектор за борба против корупцијата, но нејзиниот статус останува слаб; само 19 места се наменети за тоа, од кои повеќе од една третина остануваат непополнети. Сè уште се потребни значителни човечки и материјални ресурси за обвинителството, за да обезбеди целосно спроведување на новиот Закон за кривична постапка. Законот ја дава основата за создавањето единици на правосудната полиција, кои се составени од вработени во другите агенции за спроведување на законите“.⁵⁷⁹ Врз основа на извештајот на ЕК за 2015 година, во Единицата за борба против корупцијата при Министерството за внатрешни работи, персоналот продолжи да се зголемува со 10 нововработени⁵⁸⁰.

⁵⁷¹ Интервју со поранешен полициски службеник на високо ниво во Полициската академија.

⁵⁷² Интервју со професор од Факултетот за безбедност, кој бил вклучен во обуката за спроведување на законите во Академијата за судии и јавни обвинители во периодот од 2012 до 2014 г.

⁵⁷³ Закон за кривична постапка, влезен во сила на 1 декември 2013 година, Службен весник на РМ, бр. 150/2010.

⁵⁷⁴ http://www.finance.gov.mk/files/u6/BUDZET_2015_ZA_OBJAVUVANJE_21-10-2014.pdf, стр.30 [пристапено на 27 јули 2015 г.]

⁵⁷⁵ <http://finance.gov.mk/files/BUDZET%202014%20FINALNA%20VERZIJA%2019.12.2013.pdf>, стр.29 [пристапено на 27 јули 2015 г.]

⁵⁷⁶ Појаснување што е изготвено и подобро преку процесот за полициски реформи (2007 г.).

⁵⁷⁷ Закон за полиција. Службен весник на РМ, бр. 114/2006, 6/2009, 45/2012, 41/2014, 33/2015, член 102.

⁵⁷⁸ Во неколку интервјуа со полициски функционери на високо и извршно ниво во 2013 и 2014 година се спомнува недостигот на буџетски средства за бензин и дека полициските патроли или интервенции се укинати или ограничени само на урбаните подрачја: нема буџет за греење на полициските простории, инвентарот во полициските станици е во распаѓање; квалитетот на печатените документи вообичаено е лош, бидејќи нема тонер за печатачите, итн.

⁵⁷⁹ Европска комисија, 2014: стр. 43.

⁵⁸⁰ Европска комисија, 2015: стр. 64.

5.1.3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен агенциите за спроведување на законите се независни врз основа на законот?

Независноста на агенциите за спроведување на законите е гарантирана со закон. Законот за полиција (ЗП) ги уредува врските на полициските службеници со политичката активност.⁵⁸¹ Во согласност со законот, полицискиот службеник не смее да основа, да раководи или да биде член на раководството на политичка партија, но не му е забрането да биде член на политичка партија. Полициските службеници не смеат да се организираат и да дејствуваат партиски, да истакнуваат партиски симболи во просториите на полицијата и не смеат да присуствуваат во униформа на полицијата на политички демонстрации, освен ако се на службена задача.

Воспоставен е модерен систем за управување со персоналот со кој се спроведува систем за вработување и унапредување што се заснова врз заслугите и професионалната компетентност. Системот детално ги уредува постапките за вработување, унапредување, оценување и отпуштање од работа. Изборот се врши на отворен конкурс. Искуството на курсеви за обука што се организирани од страна на меѓународни организации се смета за предност.

Директорот на БЈБ, во согласност со законот, мора да поседува меѓународно признаен сертификат за активно познавање на англискиот јазик и мора да има положено психолошки тест и тест за интегритет.⁵⁸² Овие услови може сериозно да го ограничат фондот на можните кандидати, иако се наменети за промовирање на професионализмот.

Директорот на БЈБ и директорот на УБК се именуваат од Владата на предлог на Министерот за внатрешни работи.⁵⁸³ Директорот може да биде разрешен по негово барање, кога е осуден за сторено казниво дело на казна затвор од најмалку шест месеци или заради несовесно и нестручно вршење на работата.

5.1.4 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен агенциите за спроведување на законите се независни во практиката?

Независноста на полицијата е загрозувана од блиските врски меѓу владејачките политички партии и полициските службеници.⁵⁸⁴ Преовладува перцепција дека полицијата е под влијание на политичките лидери. Политичкото влијание врз полициските акции е видливо кога полицијата се справува со политичките противници на владејачките партии. Во случаи кога улогата на полицијата е да им помага на јавните административни

⁵⁸¹ Закон за полиција, Службен весник на РМ, бр. 114/2006, 6/2009, 45/2012, 41/2014, 33/2015, член 10⁵.

⁵⁸² Закон за изменување и дополнување на Законот за полиција, Службен весник на РМ, бр. 41/2014, член 1.

⁵⁸³ Закон за внатрешни работи, Службен весник на РМ, бр. 42/14, 116/14, 22/2015, Article 14 и 17, и Закон за полиција, Службен весник на РМ, бр. 114/2006, 6/2009, 45/2012, 41/2014, 33/2015, член 16.

⁵⁸⁴ <http://composite-project.eu/> [пристапено на 25 јули 2015 г.]

тела во вршењето на нивните одговорности (на пример, во УЈП), полицијата често добива доминантна улога.⁵⁸⁵ Извештајот на Амнести Интернешнал за Македонија во периодот од 2014-2015 година наведува дека „...моменталната владејачка структура има преголемо влијание врз полицијата и врз правосудството“.⁵⁸⁶

Од прислушуваните разговори се откри дека поранешната министерка за внатрешни работи, г-ѓа Гордана Јанкулоска, која беше на оваа функција 9 години, и сегашниот директор на УБК вршеле влијание врз другите административни и кривични правосудни органи за вршење определени дејства или за носење определени одлуки.⁵⁸⁷ Преовладува перцепцијата дека за да стане полициски службеник, кандидатот треба да добие препорака од владејачките партии.⁵⁸⁸

Охридскиот рамковен договор ја потврди итната потреба за обезбедување правична застапеност во полициските сили на сите заедници во Македонија. Беше утврден строг временски распоред за вработување етнички Албанци во полициските сили. Политичките партии на етничките Албанци ги обезбедија имињата на кандидатите. Барањето од Охридскиот договор за еднаква застапеност на малцинствата во државната администрација, иако претставува неопходна постконфликтна реформа за осигурување на мирот, го поттикна политичкото влијание во процесите за вработување во полицијата и создаде ситуација во која полициските службеници им се појални на политичките партии/лидери отколку на своите полициски раководители.⁵⁸⁹

УПРАВУВАЊЕ

5.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен се воспоставени одредби за обезбедување со кои јавноста може да пристапи до релевантните информации за активностите на агенциите за спроведување на законот?

Законот за полиција содржи неколку членови во однос на транспарентноста на полициската работа. Со полициските реформи во периодот меѓу 2003 и 2007 година се воспостави функцијата на гласноговорник во сите осум сектори за внатрешни работи, како и во граничната полиција, во напорите да ја зголемат транспарентноста на работењето на полицијата.

Во согласност со Законот за спречување на корупцијата, Министерот за внатрешни работи⁵⁹⁰ и директорите во рамките на министерството⁵⁹¹, како и другите раководители на сектори, функционери или одговорни лица се обврзани да поднесуваат детални анкетни листови за имотната состојба до ДКСК и до УЈП. Полициските службеници, исто така, мора да поднесуваат анкетни листови за имотната состојба. Анкетните листови

⁵⁸⁵ <http://www.dw.de/> [пристапено на 15 јули 2015 г.]

⁵⁸⁶ Утрински весник, 26 февруари 2015 г., стр. 2.

⁵⁸⁷ <http://sdsm.org.mk/default.aspx?articleId=11768&mld=55&agld=5> [пристапено на 18 јули 2015 г.]

⁵⁸⁸ Интервју со поранешен професор во Полициската академија во Скопје.

⁵⁸⁹ 32 Интервју со поранешниот директор на Полициската академија.

⁵⁹⁰ http://dksk.org.mk/imoti_2/detail.php?detail=9250&search=&ime=%D0%93%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B0&prezime=&funkcija=&institucija [пристапено на 25 јули 2015 г.]

⁵⁹¹ http://dksk.org.mk/imoti_2/detail.php?detail=1826&search=&ime=%D0%A1%D0%B0%D1%88%D0%BE&prezime=&funkcija=&institucija [пристапено на 17 јули 2015 г.]

на полициските функционери на високо ниво се објавуваат јавно од страна на ДКСК.⁵⁹²

МВР е предмет на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер⁵⁹³. Меѓутоа, не постојат одредби што ѝ овозможуваат на јавноста да добие релевантни информации за организацијата и за функционирањето на полицијата или другите агенции за спроведување на законот. Нема правни одредби што ѝ овозможуваат на јавноста да добие информации за одлуките за спроведување на законот што ги засегаат и за тоа како се

донесени овие одлуки. Не постојат посебни одредби што им овозможуваат на жртвите на кривичните дела да добијат увид во досиејата на своите предмети.

5.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен постои транспарентност во практиката на активностите и процесите за одлучување на агенциите за спроведување на законите?

На интернет-страницата на МВР се објавуваат стратешки документи и ажурирани информации.⁵⁹⁴ МВР е една од првите државни институции што отвори профил на Фејсбук за комуникација со граѓаните, што беше оценето како позитивен чекор од страна на јавноста и полицијата.⁵⁹⁵ Меѓутоа, информациите се ограничени и профилот на Фејсбук на МВР е посетуван малку.

Постои недостиг на транспарентност во врска со постапките за вработување во полицијата. Определени работни места не се објавуваат јавно и постапките за избор не се транспарентни.

Во однос на овозможувањето слободен пристап до информации на јавноста, МВР се смета за една од најнеодговорните државни институции.⁵⁹⁶ Врз основа на годишниот извештај за молкот на институциите во однос на слободниот пристап до информации од јавен карактер за 2014 година биле поднесени 1.620 барања за информации до државните институции во Македонија, од кои 223 (13,7%) биле упатени до МВР, но нема информации за бројот на побараните информации⁵⁹⁷.

Министерот за внатрешни работи и директорот на УБК беа замешани во скандалот со прислушувањето што се случи во февруари 2015 година, кога лидерот на опозицијата откри дека илјадници граѓани биле предмет на следење на нивните комуникации, вклучително и водечки политичари, новинари и академици.⁵⁹⁸

Агенциите за спроведување на законите не беа уредни во поднесувањето извештаи до Народниот правобранител или до Собраниската комисија.⁵⁹⁹

⁵⁹² Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 33.

⁵⁹³ http://www.stat.gov.mk/pdf/SlobodenPristapDoInformacii/zakon_za_informacii.pdf, член 1 [пристапено на 17 јули 2015 г.]

⁵⁹⁴ <http://www.mvr.gov.mk/> [пристапено на 2 август 2015 г.]

⁵⁹⁵ <https://www.facebook.com/pages/Ministerstvo-Za-Vnatreshni-Raboti/600356086757609> [пристапено на 27 јули 2015 г.]

⁵⁹⁶ Утрински весник, 18 февруари 2015 г., стр. 2.

⁵⁹⁷ Врз основа на Годишниот извештај за молкот на институциите во однос на слободниот пристап до информации од јавен карактер за 2014 година биле поднесени 1.620 барања за информации до државните институции во Македонија, од кои 223 (13,7%) биле упатени до МВР, но нема информации за бројот на побараните информации, стр. 21

⁵⁹⁸ Предметот е во почетните фази на истрага во обвинителството <http://sds.org.mk/default.aspx?mld=55&agld=5&articleId=11701> [пристапено на 2 август 2015 г.]

⁵⁹⁹ Г. Тито Петковски <http://www.ereporter.com.mk/mk-mk/Details.aspx?Title=18803> [пристапено на 25 јули 2015 г.]

Анкетните листови за имотната состојба на определени високи полициски функционери се сметаа за нецелосни и ДКСК поведе постапка за проверка на имотната состојба.⁶⁰⁰ Меѓутоа, донесен беше заклучок дека не постои ништо што не било соодветно пријавено.

5.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен се воспоставени одредби за обезбедување со кои агенциите за спроведување на законите мора да поднесуваат извештаи и одговорност за своите постапки?

Одредбите за отчетноста во однос на полицијата ја опфаќаат и внатрешната⁶⁰¹ и надворешната⁶⁰² отчетност.

Внатрешниот надзор врз полицијата првенствено се врши од посебна единица во рамките на МВР: Секторот за професионални стандарди и внатрешна контрола.⁶⁰³ Овој сектор е одговорен за истраги за вршењето на полициските овластувања, особено во случаите кога е користена смртоносна сила. Посебната единица е организациски поставена во кабинетот на министерот, но сепак е обврзана да ги врши своите должности независно. Таа има обврска да врши истраги за квалитетот на професионалните стандарди и за корупцијата во полицијата.

Ако некој граѓанин сака да се жали на полициското однесување, тој/таа може да поднесе претставка до МВР, кое е обврзано да го истражи случајот и да одговори во писмена форма во рок од 30 дена.

Надворешниот надзор се врши од страна на Собранието и од страна на Народниот правобранител. Собранието, преку Собраниската комисија, врши надзор врз Управата за безбедност и контраразузнавање. Комисијата има обврска да му поднесува извештај на Собранието за своето работење најмалку еднаш годишно. Комисијата го разгледува извештајот и ѝ ги доставува своите заклучоци на Владата.⁶⁰⁴

На секои четири години, на барање на директорот, повисоки полициски службеници ја ревидираат организациската структура и методологијата на работа на полицијата.⁶⁰⁵

Службениците за спроведување на законите не уживаат имунитет од кривичните постапки.

5.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен агенциите за спроведување на законите мора да поднесуваат извештаи и одговорност за своите постапки во практиката?

⁶⁰⁰ Државна комисија за спречување на корупцијата, Објавување на наодите, http://www.dsk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=228&Itemid=36 [пристапено на 25 јули 2015 г.]

⁶⁰¹ Закон за внатрешни работи, Службен весник на РМ, бр. 42/14, 116/14, 22/2015, член 38.

⁶⁰² Закон за внатрешни работи, Службен весник на РМ, бр. 42/14, 116/14, 22/2015, член 39 и 40.

⁶⁰³ Сектор за професионални стандарди и внатрешна контрола.

⁶⁰⁴ Закон за внатрешни работи, Службен весник на РМ, бр. 42/14, 116/14, 22/2015, член 39.

⁶⁰⁵ Закон за полиција, член 15.

Постои несоодветно политичко влијание врз механизмите за поддршка на отчетноста на полицијата и другите органи за спроведување на законите. Полицијата беше критикувана за кршење на начелото за пресумпција на невиност поради нејзината подготвеност да известува и да открива детали за предметите што се однесуваат на опозициските политичари и политичките противници на сегашната власт. Собраниската комисија што врши надзор врз работењето на службата за контраразузнавање беше целосно оневозможена да ја врши својата надзорна функција поради политичкото мешање.⁶⁰⁶

Комисијата за спречување тортура ја посети и ја разгледа ситуацијата во Македонија 11 пати, што резултираше со надзор и разгледување на полициското однесување и со позитивни реформи на практиките на полицијата⁶⁰⁷.

Локацијата на секторот за професионални стандарди и внатрешна контрола во кабинетот на Министерката за внатрешни работи го отвора прашањето за независноста на секторот. Објавувањето на прислушуваниите разговори откри дека раководителот на секторот, г-ѓа Станческа, и Министерката за внатрешни работи, г-ѓа Јанкулоска, наводно ги злоупотребувале полициските овластувања за време на изборите.⁶⁰⁸

Собранието е неефективно во обезбедувањето надворешен надзор врз полицијата. Не постои ефективна независна институција што постапува во својство на надворешен механизам за контрола на полицијата.⁶⁰⁹

Во практиката, функционерите од органите за спроведување на законите немаат имунитет за кривично гонење. Во 2004 година, Секторот за внатрешна контрола поднел 17 кривични пријави против 25 вработени за кривични дела што вклучуваат злоупотреба на службената должност и корупција.⁶¹⁰

5.2.5 МЕХАНИЗАМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен интегритетот на агенциите за спроведување на законите се обезбедува со закон?

Законот за полиција го уредува интегритетот на полицијата. При вработувањето во полицијата, полицискиот службеник мора да потпише изјава со која се обврзува дека ќе ги почитува Уставот, законите на Република Македонија и стандардите на полициската етика, како и дека совесно и уредно ќе ги врши полициските работи.⁶¹¹

Во согласност со член 104 од Законот за полиција, под определени услови, полициските службеници може да извршуваат определени работи и да остваруваат дополнителни приходи освен својата работа во полицијата. Оваа работа не смее да биде во судир со полициските работи. Постои Кодекс на полициска етика што ги уредува судирите на инте-

⁶⁰⁶ Кој кого го контролира во разузнавачката арена во Македонија, http://www.analyticamk.org/images/stories/newsletters/2012/1201_final.pdf, Аналитика, Билтен, 2012, Скопје, 2012 г. [пристапено на 25 јули 2015 г.]

⁶⁰⁷ <http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2008-31-inf-eng.pdf>, стр.18 [пристапено на 25 јули 2015 г.]

⁶⁰⁸ <http://b2.mk/news/barabite-od-snimkite-na-jankulovska-tepale-za-vreme-na-izbori-vo-ohrid?newsid=STTg>, [пристапено на 2 август 2015 г.]

⁶⁰⁹ Македонскиот Кодекс на полициска етика се заснова врз Кодексот на етика на Советот на Европа (2001 г.) и официјално е промовиран во 2004 година, <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5719> [пристапено на 2 август 2015 г.]

⁶¹⁰ Годишен извештај за 2014 година на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди, <http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=130> [пристапено на 17 јули 2015 г.]

⁶¹¹ Закон за полиција. Службен весник на РМ, бр. 114/2006, 6/2009, 45/2012, 41/2014, 33/2015, член 100.

реси и ги унапредува чесноста и професионалното и услужно ориентираното полициско работење.⁶¹² Во законодавството нема правила што утврдуваат судир на интереси за полициските службеници и судирите на интереси се опфатени со Кодексот на полициска етика, што не е обврзувачки документ. Кодексот содржи правила за подароци и гостопримство, но не постои јасно утврдена постапка за пријавување на подароците и гостопримството или за надзор врз постапката. Постојат определени ограничувања по престанокот на работниот однос, со оглед на доверливата природа на полициската работа.⁶¹³

Високите полициски функционери што се именуваат од страна на Владата се предмет на истиот режим за пријавување на имотната состојба, како и другите јавни функционери.

5.2.6 МЕХАНИЗАМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен интегритетот на припадниците на агенциите за спроведување на законите се обезбедува во практиката?

МВР активно поддржува проекти за обука и едукација на полициските службеници.⁶¹⁴

Полицијата јавно ги објавува преземените дисциплински мерки против полициските службеници. Врз основа на годишниот извештај за 2014 година, поведени биле 188 дисциплински постапки и четворица (4) функционери биле суспендирани до завршувањето на постапките. Само 64 службеници биле парично казнети, а на 19 од нив им било изречено писмено предупредување. Се смета дека дисциплинскиот механизам не е независен.

Не е постигнат напредок во однос на спречувањето на политичкото дејствување во полициските простории. Постојат показатели дека некои полициски службеници сè уште се користат за промовирање и за спроведување на целите на политичките партии за време на изборите.⁶¹⁵

Се покажа дека полицијата ги прикривала неправилностите во своето работење, како што може да се види во случаите „Нешковски“ во 2011 година и „Ѓорче Петров“ во 2014 година.⁶¹⁶ Беше утврдено дека полициското обезбедување на политичарите го крши јавниот ред и мир, без да се сочат со дисциплинска постапка или други санкции.⁶¹⁷

УЛОГА

5.3.1 ГОНЕЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

Оцена **50**

До кој степен агенциите за спроведување на законите ги откриваат и ги истражуваат случаите на корупција во земјата?

⁶¹² Македонскиот Кодекс на полициска етика се заснова врз Кодексот на етика на Советот на Европа (2001 г.) и официјално е промовиран во 2004 година, <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5719> [пристапено на 15 јули 2015 г.]

⁶¹³ Закон за полиција. Службен весник на РМ, бр. 114/2006, 6/2009, 45/2012, 41/2014, 33/2015, член 114. [пристапено на 15 јули 2015 г.]

⁶¹⁴ Годишен извештај на МВР и Центар за обука.

⁶¹⁵ <http://www.dailymotion.com/video/x2lkqrs> [пристапено на 2 август 2015 г.]

⁶¹⁶ <http://fokus.mk/kako-mvr-se-obiduvashе-da-ja-sokrie-vistinata-za-ubistvoto-na-martin-neshkoski/>

http://www.mhc.org.mk/system/uploads/redactor_assets/documents/700/2014_1.pdf [пристапено на 5 август 2015 г.]

⁶¹⁷ <http://www.dnevnik.mk/?ItemID=7397DC17DAD1D24AB1CDEC97DC10E553> [пристапено на 15 јули 2015 г.]

Постои многу добра правна и институционална рамка за истражување на корупцијата. Меѓутоа, иако агенциите за спроведување на законите водат истраги за случаите на корупција, нивната работа начелно е одговорна наместо да биде проактивна, и се фокусира само на мал број случаи, а ретко кога резултира со пријави и со успешни осудувања.

Законодавната рамка за спречување на корупцијата беше усогласена и беа развиени ПИМ за зајакнување на полициските овластувања во водењето истраги за корупцијата. Меѓутоа, полицијата не ги користи ефективно своите овластувања, особено кога станува збор за корупција во која се вмешани политичките партии.

Во 2013 година, Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција примило 136 нови кривични пријави против 478 сторители на кривични дела.⁶¹⁸ Врз основа на статистичките податоци на Основниот суд Скопје 1, во 2012 година, судот работел на само 97 случаи поврзани со корупција, од вкупно 1.768 случаи на организиран криминал и корупција.⁶¹⁹

ПРЕПОРАКИ

- П1.** Министерството за внатрешни работи треба да воведо ефективни правила во врска со судирот на интереси за полициските службеници.
- П2.** Министерството за внатрешни работи треба да обезбеди ефективни контролни механизми за спроведување на Кодексот на полициска етика и правилата за подароци и гостопримство.
- П3.** Министерството за внатрешни работи треба да воспостави ефективни механизми, вклучувајќи механизам за пријавување неправилности, за спречување на политичките активности во просториите на полицијата за да се зајакне способноста на полициските службеници за спротивставување на несоодветните политички мешања и способноста за спротивставување на нивното искористување како алатки на политичките партии за време на изборите.

⁶¹⁸ МЦМС, *Извештај за следење на ризици од корупција и организиран криминал*, (Скопје: МЦМС, 2014 г.), стр. 12

⁶¹⁹ Исто.

6. ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО

РЕЗИМЕ

Законот за кривична постапка (ЗКП) од 2010 година го промени правниот систем во Македонија од инквизиторски систем, во кој истрагата на предметот ја води истражен судија, во обвинителскиот систем во кој обвинителството се соочува со одбраната. Обвинителите мораа да преземат целосно нова улога. Меѓутоа, на обвинителскиот систем му недостасуваат ресурси за целосно спроведување на новиот закон за да може обвинителите да ги извршуваат сите свои нови должности. Обвинителскиот систем, исто така, се соочува со предизвици што се поврзани со неговата транспарентност и неговиот интегритет.

Во практиката, обвинителскиот систем не е независен. Таканаречениот „случај Пуч“⁶²⁰, како и откритијата од недамнешниот скандал со прислушувањето, покажаа дека обвинителството е предмет на несоодветни влијанија од страна на владејачките политички партии. Постои јавна недоверба во интегритетот на Државниот јавен обвинител и има барања за неговата оставка. Обвинителството се обвинува за селективно спроведување⁶²¹ на законите, како и дека одлуките на обвинителството се подложни на политички влијанија. На 15 септември 2015 година се формира Специјално обвинителство за истражување на наводите за незаконити дела и корупција на високо ниво.

ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ: 42,3/100

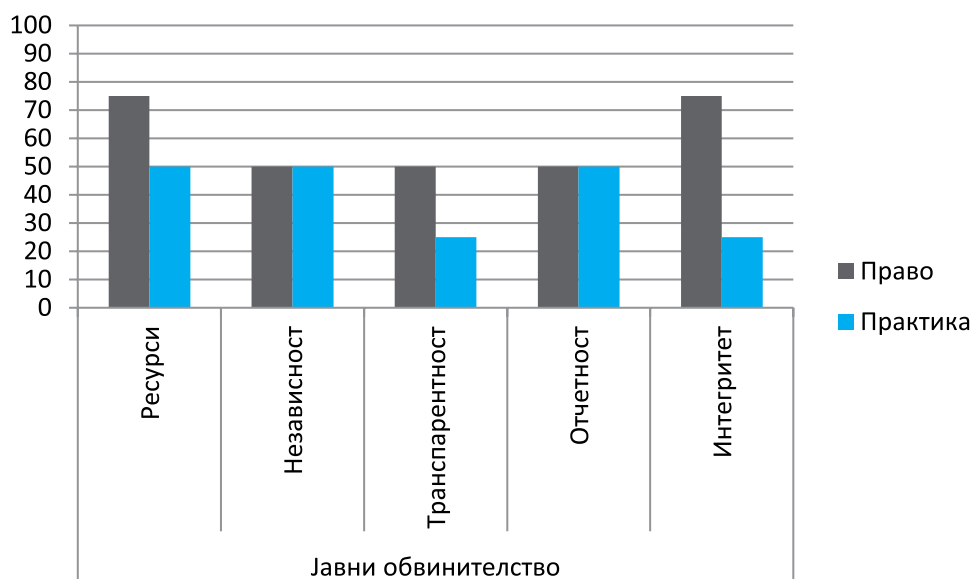


⁶²⁰ <http://www.time.mk/c/5c4850a18a/sudbinata-na-slucajot-puc-neizvesna.html> Против лидерот на најголемата опозициска партија во Македонија беше поднесена кривична пријава од полицијата во јануари 2015 година за тајно договарање со странска разузнавачка служба за рушење на власта. Зоран Заев, лидерот на социјал-демократите, ги негираше обвиненијата, тврдејќи дека властите залудно се обидуваат да го спречат објавувањето на она што тој вели дека се запаливи докази за криминалното однесување на конзервативната влада на премиерот Никола Груевски.

⁶²¹ Интервју со Проф. Гордан Калајчиев, <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=16&vest=21103> <http://www.independent.mk/articles/13918/EU+Voices+Concern+about+Macedonia's+Political+Situation+after+Espionage+Arrests> [пристапено на 5 јуни 2015 г.]

ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 56,2/100	Ресурси	75	50
	Независност	50	50
Управување 45,8/100	Транспарентност	50	25
	Отчетност	50	50
	Интегритет	75	25
Улога 25/100	Улога		25

Оцена за столбот според правото и практиката



СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Работата на Јавното обвинителство (ЈО) во Република Македонија е уредена со Законот за јавно обвинителство⁶²² и Законот за Советот на јавните обвинители.⁶²³ Јавното обвинителство е самостоен државен орган чија основна цел е да ги гони сторителите на кривични дела. Советот на јавните обвинители е воспоставен во 2007 година за осигурување и гарантирање на независноста на јавните обвинители во извршувањето на нивната функција. Советот е составен од 11 членови што се избираат на различен начин. Членови на Советот по службена должност се Јавниот обвинител на Република Македонија и Министерот за правда. Еден член на Советот избираат јавните обвинители во Јавното обвинителство на Република Македонија од своите редови; по еден член на Советот избираат јавните обвинители од подрачјата на вишите јавни обвинителства од своите редови; еден член на Советот се избира од редовите на припадни-

⁶²² Службен весник на Република Македонија, бр. 150 од 12.12.2007 г. и бр. 150 од 3.09.2008 г.

⁶²³ Препорака на Советот на министри, бр. (2009) 119, Улогата на јавните обвинители во системот за кривично правосудство.

ците на заедниците што не се мнозински во Република Македонија; и тројца членови на Советот се избираат од страна на Собранието на Република Македонија.

Организациската структура на обвинителството ја следи структурата на судовите. Јавниот обвинител на Република Македонија постапува единствено пред Врховниот суд на Република Македонија. Вишото јавно обвинителство има право да постапува пред апелационите судови и е организирано регионално во истите четири региони, како и во апелационите судови. Основното јавно обвинителство постапува пред основниот суд.

Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција е основано за гонење на организираниот криминал или за случаите на корупција на целата територија на Република Македонија и постапува пред специјализирано одделение за организиран криминал на Основниот суд во Скопје. Јавниот обвинител ја раководи предистражната постапка и ги има на располагање овластените службени лица во полицијата, Финансиската полиција и Царинската управа⁶²⁴.

ОЦЕНУВАЊЕ

КАПАЦИТЕТ

6.1.1. РЕСУРСИ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен постојат закони со кои се обезбедуваат соодветни плати и работни услови за обвинителите?

Буџетот и платите за јавното обвинителство се уредени со Законот за јавно обвинителство.⁶²⁵ Платите и другите надоместоци на јавните обвинители се на исто ниво како и за судиите. Законот предвидува, исто така, дека платите на јавните обвинители не може да се намалат, освен во случаи определени со закон. Министерот за правда ги утврдува висината и начинот на исплатата на платите за обвинителите.⁶²⁶ Висината на платата се определува врз основа на работниот стаж, видот на јавното обвинителство, научно-стручните звања, компетентноста, обуката и образованието.⁶²⁷ Не постои механизам за обезбедување усогласување на платите, но законот предвидува соодветни плати што ќе го заштитат обвинителот од влијанија при неговото постапување и одлучување.⁶²⁸ Во рамките на реформите во правосудството во Македонија, платите на судиите и на обвинителите беа значително подобрени во споредба со другите државни службеници како мерка за спречување на корупцијата.

Јавното обвинителство има посебен буџетски раздел во државниот буџет.⁶²⁹ Делот од буџетските средства се предлага од страна на МФ, кое е должно, пред да го достави предлогот до Собранието, да побара мислење од Јавното обвинителство.⁶³⁰ Јавното обвинителство има законска обврска да учествува во процесот.⁶³¹ Распределбата на

⁶²⁴ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007,11/2008, член 30.

⁶²⁵ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007,11/2008, член 88 и член 52.

⁶²⁶ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007,11/2008, член 54.

⁶²⁷ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007,11/2008, член 52.

⁶²⁸ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007,11/2008, член 52, став 3.

⁶²⁹ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007,11/2008, член 88.

⁶³⁰ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007,11/2008, член 88, став 3

⁶³¹ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007,11/2008, член 88, став 2.

средствата што се одобрени со буџетот се врши од страна на Јавното обвинителство во соработка со Советот на јавните обвинители.

6.1.2. РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен јавните обвинители имаат адекватни нивоа на финансиски ресурси, вработени и инфраструктура за ефективно работење во практиката?

Во согласност со годишниот извештај за работата на ЈО, буџетот на јавното обвинителство е недоволен за тоа да ја врши својата функција.⁶³² Нивоата на платите за обвинителите се соодветни.

Во јавните обвинителства постои недостиг на човечки ресурси, не само во однос на обвинителите, туку и во однос на советници, соработници и приправници, административно-стручни работници и технички помошен персонал. Јавните обвинителства се соочуваат со просторни проблеми и недостиг на стручна литература, иако постои задоволителна и современа компјутерска опрема.⁶³³

Обвинителите немаат доволно искуство и знаења, што се манифестира преку непреземање проактивен пристап кон гонењето на случаите. Политичките авторитети вршат влијанија врз гонењето на случаите. Во сите аспекти, Јавното обвинителство подолго време се маргинализира и се занемарува од страна на државата.⁶³⁴

Врз основа на Извештајот на ЕК за напредокот во РМ за 2015 година: „Истражниот центар во рамките на ЈО за борба против организиран криминал и корупција, формално основан во 2011 година, е зајакнат со административен капацитет, вклучително со 9 лица во 2014 година и 13 во 2015 година и со аудиовизуелни помагала и ИТ-опрема“.⁶³⁵

Неодамнешниот скандал со масовното прислушување драматично го отвори прашањето за капацитетот на ЈО за справување со ситуацијата. ЈО побара меѓународно следење од Европската комисија и поддршка во решавањето на случајот „Пуч“ и случаите на прислушување, сметајќи дека таквата помош би ја обезбедила транспарентноста на обвинителскиот процес.⁶³⁶ Ова барање, иако беше поздравено од владејачката партија⁶³⁷, како и од опозицијата⁶³⁸, беше одбиено со објаснување дека македонското правосудство и обвинителство се единствено надлежни за решавање на случаите што произлегуваат од скандалот.⁶³⁹

Јавниот обвинител е предмет на остри критики од организации од граѓанското општество, медиумите и опозицијата за промовирање на процесот „Пуч“ и за потиснување на процесите што се поврзани со прислушувањето. Има чести барања за оставка на Јавниот Обвинител на Република Македонија од страна на јавноста и опозицијата.⁶⁴⁰

⁶³² ЈО, *Годишен извештај за работата на ЈО за 2013 година*, (Скопје: ЈО, 2013 г.), стр. 65.

⁶³³ ЈО, 2013 г.: стр. 65.

⁶³⁴ Проф. Гордан Калаџиџев, *Ефективната одбрана во кривичните постапки во Република Македонија, Анализа за Law Watch* (Скопје: ФОС Македонија, 2014 г.).

⁶³⁵ Европска Комисија, 2015: стр. 64.

⁶³⁶ <http://www.telegraf.mk/aktuelno/makedonija/258313-obvinitelstvoto-dobi-odgovor-od-brisel> [пристапено на 15 мај 2015 г.]

⁶³⁷ ДУИ, главната партија на етничките Албанци во владејачката коалиција, прва предложи меѓународен мониторинг.

⁶³⁸ Утрински весник, 16 март 2015 г.

⁶³⁹ <http://www.mkdnews.com/2015/03/evropskata-komisija-go-odbi-baranjeto-na-zvrlevski/> [пристапено на 17 мај 2015 г.]

⁶⁴⁰ Вест, Утрински весник, 16 март 2015 г.

6.1.3. НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен јавниот обвинител е независен врз основа на правото?

Постојат определени законски одредби што се однесуваат на независноста на јавниот обвинител, но тие не се сеопфатни. Иако независноста на јавниот обвинител не е експлицитно утврдена во Уставот, евалуацијата на Јавното обвинителство од страна на ГРЕКО сепак прифаќа дека неговата институционална независност и функционална самостојност се гарантираат со Уставот и со закон.⁶⁴¹ Улогата на владата во предлагањето на кандидатот за Јавниот обвинител на Р. Македонија по разгледување на мислењето на Советот на јавните обвинители претставува закана за независноста на Јавниот обвинител на Р. Македонија,⁶⁴² кого го именува и го разрешува Собранието за период од 6 години, со право на повторно именување.⁶⁴³ Другите јавни обвинители ги избира Советот на јавни обвинители, без какви било ограничувања на траењето на нивниот мандат.

Советот на јавните обвинители е независен орган што ја гарантира самостојноста на јавните обвинители во извршувањето на нивната функција. Советот беше воспоставен во 2007 година со Законот за Советот на јавните обвинители⁶⁴⁴. Одговорностите што во поранешниот инквизиторски систем беа во полето на надлежности на судиите, сега им се доделени на јавните обвинители. Овој систем е во согласност со обвинителските системи на другите земји во Југоисточна Европа.

Во согласност со ЗЈО⁶⁴⁵, ЈО е самостоен државен орган од кој се бара да ја врши својата работа законито, непристрасно и објективно, почитувајќи ги и заштитувајќи ги слободите и правата на човекот, при што неговата основна цел е гонењето на сторителите на кривични дела.⁶⁴⁶ ЗЈО ги утврдува критериумите за вработување и унапредување на јавните обвинители врз основа на стручното знаење, учеството во континуираната едукација и менторството.⁶⁴⁷

Во согласност со ЗЈО, Советот има обврска да изготви и да спроведува Правилник за утврдување на начинот на оценување на работата на јавните обвинители. Оценувањето на работата на јавниот обвинител за гонење организиран криминал и корупција го врши единствено Јавниот обвинител на Р. Македонија. Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција го поднесува својот годишен извештај до Јавниот обвинител на Р. Македонија, кој потоа му го презентира извештајот на Собранието.

Законот предвидува дека на ниедно лице или орган не му е дозволено да им наредува на обвинителите да гонат или да престанат со гонење определен случај.⁶⁴⁸ Дополнително, на јавните обвинители им е забрането да членуваат во политички организации и да учествуваат во политички активности.

⁶⁴¹ ГРЕКО, 2014 г.: стр. 42.

⁶⁴² Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/91, член 106.

⁶⁴³ Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/91, член 106.

⁶⁴⁴ Службен весник на РМ, бр. 150/2007.

⁶⁴⁵ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007, 11/2008, член 5.

⁶⁴⁶ Идентични вредности се утврдени во Кодексот на етика за јавните обвинители на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 194 од 25.12.2014 г.

⁶⁴⁷ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007, 11/2008, член 45.

⁶⁴⁸ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007, 11/2008, член 5.

6.1.4. НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен јавниот обвинител работи без мешање од владата или други чинители?

Иако правната рамка е подобрена, постои загриженост во однос на независноста на ЈО и политичкото влијание во практиката. Критериумите за именување на ЈО се јасни и се утврдени во ЗЈО (членови 40-47), но постои политичко влијание врз процесот за именување.⁶⁴⁹

Од јавните обвинители се бара да бидат независни во вршењето на своите функции. Меѓутоа, имаше случаи на наводно несоодветно надворешно и политичко влијаење врз јавните обвинители. Во еден кривичен предмет, Заменик на Претседателот на Владата беше обвинет за кривично дело злоупотреба на службената должност. Транскриптите од прислушваните телефонски разговори што беа откриени од страна на опозицијата упатуваат на тоа дека министерката за внатрешни работи наводно интервенирала во случајот со барање до јавниот обвинител да го спречи подигнувањето обвинение против Заменикот на Претседателот на Владата. Јавниот обвинител одлучил да не го разгледува случајот.⁶⁵⁰

Во друг случај, лидерот на опозицијата го обвинил Претседателот на Владата за корупција. Претседателот на Владата поднел граѓанска постапка против лидерот на опозицијата за клевета. Јавните обвинители не повеле каква било кривична постапка во врска со наводите за корупција.⁶⁵¹

УПРАВУВАЊЕ

6.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен се воспоставени одредби за обезбедување со кои јавноста може да пристапи до релевантните информации за активностите и процесите за одлучување на јавниот обвинител?

Законот за јавното обвинителство ја утврдува организациската структура на системот за јавно обвинителство. Меѓутоа, постојат слаби механизми за обезбедување на транспарентноста во јавно-обвинителскиот систем. Јавниот обвинител за гонење организиран криминал и корупција (како и другите јавни обвинители)⁶⁵² е обврзан да им обезбеди пристап до информации на јавноста и на средствата за јавно информирање за состојбата на криминалитетот и други прашања во надлежноста на јавното обвинителство.

⁶⁴⁹ Во аудиоснимките што беа презентирани од страна на опозициската партија, Јавниот обвинител на РМ го наговара министерот за внатрешни работи да побара од коалицискиот партнер од ДУИ да се согласи определено лице со македонска националност да биде именувано на функцијата на виш обвинител во ЈО Скопје, <https://www.youtube.com/watch?v=mhZl6wQdvnI> [пристапено на 8 мај 2015 г.]

⁶⁵⁰ Снимки објавени во февруари 2015 година. <https://www.youtube.com/watch?v=bEdyLTATg9g> [пристапено на 7 мај 2015 г.]

⁶⁵¹ Случај „Македонска банка“, Никола Груевски против Зоран Заев, <http://novatv.mk/index.php?navig=8&vest=16477&cat=2>; <http://www.24vesti.mk/javnoto-obvinitelstvo-nema-da-pokrene-postapka-za-sluchajot-%E2%80%9Emakedonska-banka%E2%80%9C> [пристапено на 15 мај 2015 г.]

⁶⁵² Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007,11/2008, член 8.

Обвинителите имаат обврска да поднесуваат анкетни листови за пријавување на имотната состојба што се објавуваат јавно од страна на ДКСК.⁶⁵³ Обвинителите, исто така, се обврзани да ги ажурираат своите анкетни листови за имотната состојба со соодветните промени на својата имотна состојба.⁶⁵⁴ Како што е и во системот што е воспоставен за судиите, анкетните листови се доставуваат до ДКСК и до УЈП. Постапката за следење и разгледување е иста.⁶⁵⁵ Изјава, заверена на нотар, се депонира заедно со анкетниот лист, со детално наведување на сметките во банка и откажување од банкарската тајност за сите сметки во домашните и во странските банки.

Со Законот за кривична постапка (ЗКП) се бара од јавното обвинителство да работи повеќе на јавното промовирање.⁶⁵⁶

Етичкиот кодекс⁶⁵⁷ на јавните обвинители вклучува обврски за транспарентност. Јавните обвинители се должни на медиумите да им дадат што е можно подетални дозвољени информации, земајќи ги предвид правата на жртвите на кривичното дело, односно оштетените, како и правата на осомничените, односно обвинетите лица.⁶⁵⁸

Правата на тужените и на адвокатите на одбраната за увид во списите на своите предмети е неправилно ограничено. Член 79 став 1 на ЗКП им дава право на адвокатите на одбраната да ги прегледуваат списите и доказите во текот на постапката. Меѓутоа, со следниот член се ограничува правото на пристап само до материјалите што ги поседува јавното обвинителство, а што се однесуваат на постапките во кои присуствувала одбраната. Одбраната нема пристап до списите и доказите на обвинителството во врска со распрашувањата на сведоците.⁶⁵⁹

ЗКП прави позитивен чекор обврзувајќи ги државните органи да ги обелоденуваат доказите што се во корист на одбраната, како и доказите против нив.⁶⁶⁰

6.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен јавноста има пристап до информации за активностите и процесите за одлучување на јавниот обвинител во практиката?

Јавното обвинителство се смета за една од најнетранспарентните институции во Република Македонија.⁶⁶¹

Во политички чувствителните случаи, обвинителството не ѝ обезбедува јасни информации на јавноста. При усвојувањето на годишниот извештај за работата на Јавното обвинителство за 2014 година, пратениците во Собранието изразија загриженост за нетранспарентноста на работењето на Јавното обвинителство и изјавија дека ниту Собранието, ниту јавноста имаат информации за тоа како обвинителите ги вршат

⁶⁵³ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 33.

⁶⁵⁴ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 33 – а (1).

⁶⁵⁵ Видете на страницата: http://www.dksk.org.mk/images/Drzavni_Programi/%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A8%D0%95%D0%9D%20%D0%98%D0%97%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%90%D0%88-2014-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A.pdf [пристапено на 25 мај 2015 г.]

⁶⁵⁶ http://meta.mk/?p=54922&upm_export=doc [пристапено на 28 мај 2015 г.]

⁶⁵⁷ Етички кодекс на јавните обвинители во Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 194/2014.

⁶⁵⁸ Етички кодекс на јавните обвинители во Република Македонија, член 15.

⁶⁵⁹ Калајџиев, 2014 г.: стр. 85.

⁶⁶⁰ Калајџиев, 2014 г.: стр. 56.

⁶⁶¹ Извештај на МЦМС.

своите функции.⁶⁶² Претседателот на Советот на јавните обвинители изјави дека нивниот годишен извештај не е аналитички, туку само статистички ги претставува активностите на Советот.⁶⁶³

Анкетните листови за имотната состојба се објавени на интернет-страницата на ДКСК, меѓутоа не е воспоставен механизам што овозможува прецизно следење на промените во имотните состојби поради фактот што по датумот на поднесување, анкетниот лист не се изменува дополнително за опфаќање на промените.⁶⁶⁴ Сепак, обвинителите начелно ја почитуваат обврската за обелоденување на своите имотни состојби.⁶⁶⁵

Во однос на случајот „Пуч“ и проектот на опозицијата познат како „Вистината за Македонија“, или „Бомба“, Јавниот обвинител на Р. Македонија објави соопштение со кое ги предупреди медиумите за можните правни последици од објавувањето информации, што би можеле да се користат како докази од институциите на кривичното правосудство. Јавниот обвинител на Р. Македонија им соопшти на новинарите дека тие се соочуваат со казни ако материјалите што ги објавуваат „станат предмет на натамошни кривични постапки“⁶⁶⁶. Оваа изјава беше критикувана од медиумите, активистите за човекови права, граѓаните и експерти во областа на кривичното правосудство како обид за спречување на слободата на медиумите. Амбасадата на САД во Македонија издаде соопштение во кое изрази „загриженост“ за предупредувањето и ја нагласи улогата на медиумите во презентирањето информации што се од јавен интерес: „Загрижени сме дека медиумите во Македонија може да ја толкуваат изјавата на Јавното обвинителство така што тоа би значело дека тие не треба да ја играат оваа важна улога“, се наведува во соопштението, повикувајќи ги властите да ги објаснат „ограничените околности“ во кои информациите може да се третираат како службена тајна⁶⁶⁷. ОБСЕ, исто така, изрази загриженост во врска со ова прашање.⁶⁶⁸

Без оглед на тоа, Македонската телевизија (МТВ) го наведе соопштението како причина да не известува за содржината на конференциите за печатот на опозицијата во врска со случајот „Бомба“.

Видот и нивото на информациите што им се обезбедуваат на одбраната и на обвинетите се утврдени во ЗКП. Резултатите од анкетното истражување покажуваат дека само 11% од испитаниците сметаат дека се обезбедуваат детални информации, 21% од нив не се информирани, а 68% од испитаниците сметаат дека се обезбедуваат сумарни информации.⁶⁶⁹

ЈО на Р. Македонија има одделение за односи со јавноста што е задолжено за собирање на сите информации од обвинителствата и за нивно навремено доставување до медиумите.⁶⁷⁰

Информациите што се објавуваат на интернет-страницата на ЈО⁶⁷¹ се ограничени, главно се општи и не се ажурни.

⁶⁶² Павле Трајанов, 03.07.2014 г.

⁶⁶³ <http://sitel.com.mk/sobraniето-go-usvoi-godishniot-izveshtaj-za-rabotata-na-sovetot-na-javnite-obviniteli> [пристапено на 15 мај 2015 г.]

⁶⁶⁴ ДКСК, достапно на http://www.dksk.org.mk/imoti_2/ [пристапено на 15 мај 2015 г.]

⁶⁶⁵ Интервју со Милка Ристова (Лице в лице), 24.02.2014 г.

⁶⁶⁶ <http://www.reuters.com/article/2015/02/06/us-macedonia-opposition-usa-idUSKBN0LA28420150206> [пристапено на 15 мај 2015 г.]

⁶⁶⁷ <http://www.reuters.com/article/2015/02/06/us-macedonia-opposition-usa-idUSKBN0LA28420150206> [пристапено на 8 мај 2015 г.]

⁶⁶⁸ <http://libertas.mk/> [пристапено на 8 мај 2015 г.]

⁶⁶⁹ Калајџиев, 2014 г.: стр. 138.

⁶⁷⁰ <http://www.mkd.mk/makedonija/politika/javnoto-obvinitelstvo-dobi-oddelenie-za-odnosi-so-javnosta> [пристапено на 5 мај 2015 г.]

⁶⁷¹ <http://www.jorm.org.mk/> [пристапено на 5 мај 2015 г.]

Во годишниот извештај на ДКСК за 2014 година се наведува дека мерките во националната стратегија за борба против корупцијата во врска со транспарентноста на јавното обвинителство сè уште не се спроведени.⁶⁷²

6.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен се воспоставени одредби за обезбедување дека јавниот обвинител мора да поднесува извештаи и одговорност за своите постапки?

Јавното обвинителство, Собранието, извршната власт и правосудството имаат обврски да бараат отчет од Јавното обвинителство.

Јавните обвинители на високо ниво вршат надзор врз работата на обвинителите на пониско ниво, а обвинителството за гонење организиран криминал и корупција е под надзор на Јавниот обвинител на Р. Македонија.⁶⁷³ Постапката за вршење надзор е утврдена во правилник што е донесен од страна на Советот на јавните обвинители. Советот, исто така, донесе правила за оценување на работата на јавните обвинители, со што обвинителите на високо ниво ги оценуваат обвинителите на пониско ниво.⁶⁷⁴

Советот на јавните обвинители, исто така, донесе правилник за утврдување на одговорноста на обвинителите. Дисциплинските повреди се разгледуваат од комисија во состав од 5 членови што е формирана од Јавниот обвинител на Р. Македонија.⁶⁷⁵ Меѓутоа, не постои независно тело за истражување на жалбите против обвинителите, и јавните обвинители не уживаат имунитет од кривично гонење⁶⁷⁶.

ЗЈО утврдува низа околности што може да доведат до разрешување на јавните обвинители што вклучуваат осудување на обвинителите со правосилна судска одлука за кривични дела на затворска казна од најмалку шест месеци или други кривични санкции што ги прават обвинителите недостојни за вршење на функцијата на јавен обвинител.⁶⁷⁷

Јавниот обвинител на Р. Македонија одговара пред Собранието за своето работење и за севкупното работење на јавното обвинителството.⁶⁷⁸ Државниот јавен обвинител му поднесува годишен извештај за состојбата со криминалитетот во Македонија на Собранието. Не постои законска обврска за разгледување на извештајот од страна на Собранието.⁶⁷⁹

6.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен обвинителите поднесуваат извештаи и одговараат за своите постапки во практиката?

⁶⁷² <http://www.akademik.mk/wp-content/uploads/2015/04/GODISHEN-IZVESHTAJ-2014-DKSK.pdf> [пристапено на 27 мај 2015 г.], стр. 18.

⁶⁷³ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007, член 21.

⁶⁷⁴ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007, член 21.

⁶⁷⁵ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007, член 72.

⁶⁷⁶ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007, член 65.

⁶⁷⁷ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007, член 65.

⁶⁷⁸ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007, член 20.

⁶⁷⁹ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007, член 24.

Јавното обвинителство се перципира како една од најнетранспарентните институции. Голем број други институции, вклучувајќи ги Народниот правобранител⁶⁸⁰, ДКСК⁶⁸¹, пратениците во Собранието⁶⁸², групите на организациите од граѓанското општество што работат во областа на човековите права и медиумите го изразија своето незадоволство од јавното обвинителство. Беа поднесени и определени кривични пријави против Јавниот обвинител на Р. Македонија за злоупотреба на службената должност.⁶⁸³

Јавниот обвинител на Р. Македонија еднаш годишно одговора на прашањата на Собранието за работата на јавното обвинителство, но, вообичаено, не се даваат целосни и веродостојни одговори.⁶⁸⁴

Според ГРЕКО, треба да се ревидира режимот за дисциплинска одговорност што се применува за обвинителите. Некои од основите за разрешување на обвинителите, како што се „несоодветното однесување кон поединци, државни органи или други правни субјекти во однос на вршењето на функциите или на друг начин“ или „повреда на начелото за недискриминација врз каков било основ“ се формулирани на многу нејасен начин и повредите треба да бидат јасно дефинирани. ГРЕКО, исто така, препорачува да се прошири опсегот на санкциите со цел да се постигне поголема пропорционалност, а особено да се обезбеди разрешувањето на обвинителите да биде можно само за најсериозните случаи на повреди.⁶⁸⁵

Врз основа на член 271 од Законот за кривична постапка, Собранието има законска обврска да го разгледува користењето на ПИМ. Јавниот обвинител на Р. Македонија поднесе извештај за користените ПИМ во 2014 година.⁶⁸⁶

Има политички влијанија во процесот на именување на јавните обвинители. Кога еден поранешен Јавниот обвинител на Р. Македонија беше прашан за неговите разговори со Министерот за внатрешни работи во врска со именувањето на синот на еден судија за јавен обвинител, тој изјави дека обвинителството е самостоен, но не и независен орган и дека соработката со извршната власт во оваа смисла е апсолутно легитимна.⁶⁸⁷

Со тоа се потврдуваат тврдењата за селективно спроведување и политичко влијание врз одлуките на обвинителството.⁶⁸⁸

⁶⁸⁰ Г. Иџет Мемети прати писма до Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК), Агенцијата за електронски комуникации, Јавното обвинителство и Собранието со барање за информации во врска со аферите „Гуч“ и „Бомба“ <http://www.utrinski.mk/?ItemID=1340CFE228DB2C46A40386FB3C82D988&commentID=631311&pLikeVote> [пристапено на 2 март 2015 г.]

⁶⁸¹ <http://24vesti.mk/drzavnata-komisija-za-sprechuvanje-korupcija-so-zabeleshki-za-rabotata-na-instituciite> [пристапено на 15 март 2015 г.]

⁶⁸² <http://www.utrinski.mk/?ItemID=1340CFE228DB2C46A40386FB3C82D988&commentID=631311&pLikeVote=1> [пристапено на 15 март 2015 г.]

http://www.sakam.info/liljana-popovska-pobara-odgovor-od-marko-zvrlevski-za-napadite-na-lgbti-zaednicata-25-12-2014.html?utm_content=buffer46089&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer [пристапено на 15 март 2015 г.]

⁶⁸³ <http://www.time.mk/c/577ef565d8/stojance-angelov-ke-podnese-krivicna-prijava-protiv-zvrlevski.html> [пристапено на 27 март 2015 г.]

⁶⁸⁴ <http://plusinfo.mk/vest/9384/popovska-do-zvrlevski-dali-obvinitelite-znaat-shto-se-covekovi-prava> [пристапено на 5 мај 2015 г.]

⁶⁸⁵ ГРЕКО, 2014 г.: стр. 52.

⁶⁸⁶ <http://sky.mk/makedonija/432392-pavle-trajanov-pobara-oddrzhuvanje-na-sobraniska-sednica-na-koja-kje-se-rasprava-za-aktuelnata-kriza> [пристапено на 27 март 2015 г.]

⁶⁸⁷ <http://plusinfo.mk/vest/19103/shvrgovski-za-dojce-vele-obvinitelstvoto-e-samostoen-organ-no-ne-e-nezavisen> [пристапено на 27 март 2015 г.]

⁶⁸⁸ Министерот за правда неодамна изјави дека трпел политички притисоци, Утрински весник, 16 март 2015 г.

6.2.5 ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен се воспоставени механизми за обезбедување на интегритетот на обвинителите?

Неодамна беше донесен Етички кодекс на јавните обвинители.⁶⁸⁹ Тој вклучува заложби за чесност, транспарентност на анкетните листови за имотната состојба⁶⁹⁰, политика за судирот на интереси и спречување на корупцијата.⁶⁹¹ Кодексот, исто така, содржи правила за примањето подароци и бесплатни услуги, како и упатства против несоодветните јавни настапи на обвинителите.⁶⁹² Постои едно ограничување за обвинителите, по завршувањето на работниот однос за почитување на професионалната доверливост по престанокот на вршењето на функцијата во ЈО.⁶⁹³

Платата на јавните обвинители е утврдена со закон во износ што на обвинителот му обезбедува заштита од притисоци и влијанија при неговото постапување и одлучување.⁶⁹⁴

Исто така, постојат правила за судирите на интереси.⁶⁹⁵

6.2.6 ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен се обезбедува интегритетот на членовите на правосудството во практиката?

Тешко е да се проценува ефективностa на постојниот Етички кодекс на јавните обвинители, бидејќи не е воспоставен механизам за неговото спроведување. Слично на тоа, не постои механизам за спроведување или надзор врз правилата за примање подароци, анкетните листови за имотната состојба и изјавите за судир на интереси.⁶⁹⁶

Советот на јавните обвинители разреши еден јавен обвинител врз основа на дисциплинска повреда и еден врз основа на сторено кривично дело.⁶⁹⁷ Во 2014 година, ДКСК утврди еден случај во кој обвинителот не ги пријавил интересите во согласност со Законот за спречување судир на интереси.⁶⁹⁸

На јавното обвинителство му недостасува интегритет и се смета дека тоа не е способно да одговори на скандалот со незаконското прислушување.⁶⁹⁹

⁶⁸⁹ Етички кодекс на јавните обвинители во Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 194/2014 г.

⁶⁹⁰ Етички кодекс на јавните обвинители во Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 194/2014, членови 3 и 4.

⁶⁹¹ Етички кодекс на јавните обвинители во Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 194/2014, член 4.

⁶⁹² Етички кодекс на јавните обвинители во Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 194/2014, член 6.

⁶⁹³ Етички кодекс на јавните обвинители во Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 194/2014, член 9.

⁶⁹⁴ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007, член 52.

⁶⁹⁵ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РМ, бр. 150/2007, член 62.

⁶⁹⁶ ГРЕКО, 2014 г.: стр. 6.

⁶⁹⁷ Совет на јавните обвинители на Република Македонија, *Годишен извештај за 2014 г.*, стр. 5.

⁶⁹⁸ Државна комисија за спречување на корупцијата, *Годишен извештај за 2014 г.*, (Скопје: Државна комисија за спречување на корупцијата, 2015 г.).

⁶⁹⁹ Политичка партија „Демократски сојуз“, г. Павле Трајанов.

УЛОГА

6.3.1 УЛОГА

Оцена **25**

До кој степен јавниот обвинител ги истражува и ги гони случаите на корупција во земјата?

Донесувањето на новиот ЗКП во декември 2013 година донесе важни промени во соодветните улоги и односи меѓу сите учесници во кривичната постапка, вклучувајќи активна, водечка улога на јавниот обвинител во предистражниот и истражниот процес, со контрола врз полицијата и другите органи за спроведување на законите.

Јавниот обвинител има законски овластувања да води истрага за случаите на корупција и не му е потребно одобрување од другите институции за водење истраги и за гонење определени случаи на корупција. Овластувањата на обвинителите во однос на случаите на корупција се адекватни (на пр. налози за претрес, апсење, пристап до лични информации, користење на ПИМ). Постојат јасна низа критериуми за одлучување од страна на обвинителите дали треба или не треба да ги гонат случаите на корупција.

Меѓутоа, поради недостигот на транспарентност, јавниот обвинител е јавно критикуван дека не е подготвен да поведува истраги за корупцијата.⁷⁰⁰ Постои перцепција дека по случаите што се иницираат од полицијата „Пуч“ или од опозицијата „Бомба“ се поставува поенергично. Организациите од граѓанското општество што соработуваат во рамките на „Платформата за борба против корупцијата“ го повикаа јавното обвинителство да поведе истраги и да ги гони лицата што го овластиле незаконското прислушување на телефонските разговори.⁷⁰¹

ПРЕПОРАКИ

- П1.** Советот на јавните обвинители треба да воспостави ефективен механизам за спроведување на Етичкиот кодекс.
- П2.** Јавното обвинителство треба да обезбеди точни и навремени информации во врска со гонењето на случаите на корупција, како и за случаите што се поврзани со незаконски прислушуваниите телефонски разговори.

⁷⁰⁰ Нова ТВ, интервју со проф. Гордан Калаџиџев <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=16&vest=21103> [пристапено на 27 март 2015 г.].

⁷⁰¹ <http://alsat.mk/News/13527/nevladini-organizacii-baraat-istraga-za-aferrata-so-prislushuvawe> [пристапено на 27 март 2015 г.]

7. ДРЖАВНА ИЗБОРНА КОМИСИЈА

РЕЗИМЕ

Државната изборна комисија (ДИК) е независно тело што е одговорно за вршење надзор врз изборите. Меѓутоа, со ова процена беше утврдено дека нејзината улога во надзорот врз спроведувањето на изборните процеси е многу ограничена. Членовите на ДИК, согласно новите измени на Изборниот законик од 10 ноември 2015 година, се именуваат во согласност со новата регулатива, што значи тројца членови од партиите на власта, тројца членови од опозицијата и тројца експерти⁷⁰². Врз работењето, независноста, интегритетот и подготвеноста на ДИК да ги истражува изборните неправилности, во голема мера влијае составот на нејзините членови, што резултираше со силно политизирање на работата на ДИК. Транспарентноста и отчетноста во работењето на ДИК на последните избори беа многу послаби во споредба со претходните изборни циклуси.

Севкупната оцена што се заснова врз показателите е многу ниска.

Во табелата подолу се презентирани оцените по показатели што сумарно ја даваат оцената на ДИК во смисла на нејзиниот капацитет, внатрешното управување и улогата во рамките на македонскиот систем за интегритет. Во продолжение на овој дел се дава квалитативна анализа за секој показател.

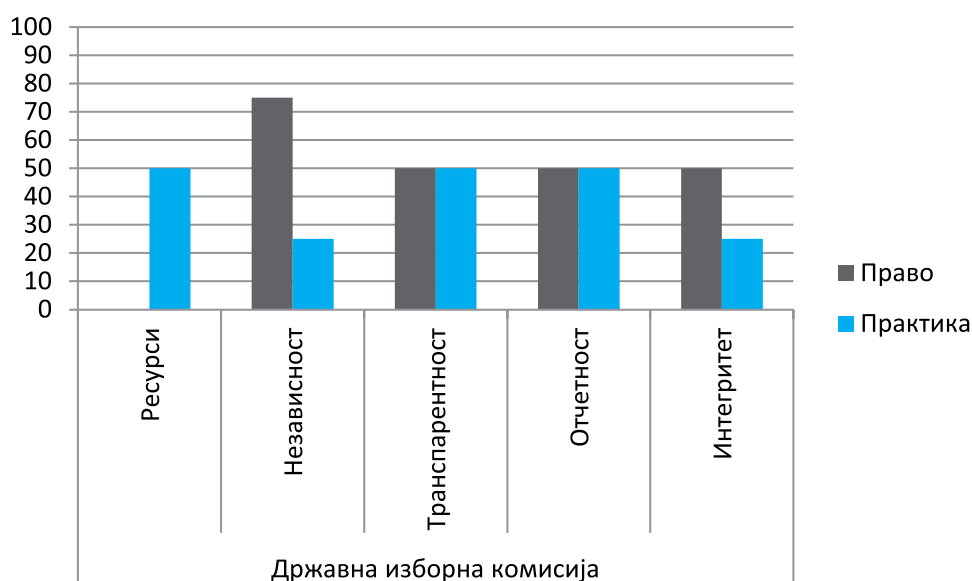
ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ: 40,2/100



⁷⁰² Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 196/2015, член 5 и 6.

ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 50/100	Ресурси		50
	Независност	75	25
Управување 45,8/100	Транспарентност	50	50
	Отчетност	50	50
	Интегритет	50	25
Улога 25/100	Регулирање на кампањата		25
	Спроведување на изборите		25

Оцена за столбот според правото и практиката



СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Македонија има пет нивоа на органи за спроведување на изборите: ДИК, Општински изборни комисији (ОИК) и Изборна комисија на градот Скопје (ИКГС), избирачки одбори и избирачки одбори за гласање во дипломатско-конзуларните претставништва.⁷⁰³ Формалните правила, овластувања и одговорности на органите за спроведување на изборите се детално утврдени во Изборниот законик. ДИК ги подготвува и ги спроведува изборите за Претседател на Републиката, пратеници во Собранието, градоначалници и членови на советите на општините и спроведува референдуми, пропишува насоки и стандарди за спроведување на изборите и ги обучува и врши надзор врз изборните органи. Членовите на ДИК се избираат од Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.⁷⁰⁴ ДИК е составена од претседател,

⁷⁰³ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 17.

⁷⁰⁴ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 27.

потпретседател и седуммина членови,⁷⁰⁵ кои се избираат за мандат од пет години и имаат право на повторен избор. Мора да има соодветна и правична застапеност на сите заедници. Исто така, мора да има правична застапеност на граѓаните во ОИК, ИКГС и избирачките одбори во општините во кои 20% од граѓаните се припадници на различните заедници. Со стручната служба на ДИК раководи генерален секретар што е одговорен за вршењето на административните и техничките работи. Вработените во стручната служба на ДИК имаат статус на државни службеници.

ОЦЕНУВАЊЕ

КАПАЦИТЕТ

7.1.1 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен ДИК поседува соодветни ресурси за постигнување на своите цели во практиката?

ДИК поседува соодветни човечки и технички ресурси.⁷⁰⁶ Стручната служба на ДИК се зголеми од 7 вработени откако се основа,⁷⁰⁷ до 26 вработени во централата и 72 вработени во регионалните единици.⁷⁰⁸ Според соговорниците, ОБСЕ донирала висококвалитетна техничка опрема за овозможување електронско архивирање на податоците,⁷⁰⁹ меѓутоа не постои службен извештај за донацијата.

ДИК се финансира преку распределба на средства од Државниот буџет, но висината на нивниот буџет се разликува во зависност од тоа дали се одржуваат избори. Како што е презентирано во Табела 1, во последните три години буџетот на ДИК се намалил за 2,4%.⁷¹⁰ Според потпретседателот и еден од членовите на ДИК, средствата што се распределуваат за изборите се доволни, додека, пак, редовниот буџет за секојдневното работење не ги покрива планираните активности што се утврдени во стратешкиот план⁷¹¹.

Табела бр.1

	ВКУПНО	ИЗБОРИ	ДИК
2014	4.923.024 ЕУР	3.990.731 ЕУР	932.292 ЕУР
2013	3.189.593 ЕУР	2.252.682 ЕУР	936.910 ЕУР
2012	955.430 ЕУР	/	955.430 ЕУР

⁷⁰⁵ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 196/2015, член 5.

⁷⁰⁶ Интервју со Александар Новакоски, поранешен претседател на ДИК во периодот од 2009-2011 г., интервју (лице в лице) 7.4.2014 г.

⁷⁰⁷ Интервју со Александар Новакоски, поранешен претседател на ДИК во периодот од 2009-2011 г., интервју (лице в лице) 7.4.2014 г.

⁷⁰⁸ Организациона структура на ДИК http://www.sec.mk/files/Vnatesna_organizacija_DIK_PT.pdf [пристапено на 28 март 2015 г.].

⁷⁰⁹ Интервју со Александар Новакоски, поранешен претседател на ДИК во периодот од 2009-2011 г., интервју (лице в лице) 7.4.2014 г.

⁷¹⁰ Официјален буџет на ДИК.

⁷¹¹ Интервју со Субхи Јакупи, потпретседател на ДИК, и Виолета Дума, член на ДИК, на 23.4.2015 г.

Наодите на меѓународната мисија за набљудување на изборите на ОБСЕ-ОДИХР, која беше спроведена за претседателските и за предвремените парламентарни избори во Македонија во 2014 година, гласеа дека „треба да се разгледа прашањето за зајакнување на ресурсите на стручната служба на ДИК за да се обезбеди дека таа има доволни капацитети за вршење на своите должности на ефикасен начин“.⁷¹²

7.1.2 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен ДИК е независен врз основа на правото?

ДИК има својство на посебно правно лице⁷¹³ и нејзините членови се избираат од страна на Собранието.⁷¹⁴ Членовите на ДИК што се предложени од политичките партии може да бидат членови на политички партии, но не може да бидат членови на раководните органи на политичките партии. Членовите на ДИК што не се избираат по предлог на политичките партии не може да бидат членови на политичка партија најмалку во последните 2 години и не може да бидат носители или кандидати за носители на јавна функција во државната или во локалната власт.⁷¹⁵ Именувањето на генералниот секретар на ДИК се уредува со Законот за административни службеници.⁷¹⁶ Мандатот на Генералниот секретар завршува истовремено со мандатот на Претседателот на ДИК.⁷¹⁷ Вработувањето се врши транспарентно и се заснова врз заслугите и врз начелото за правична застапеност на припадниците на заедниците.⁷¹⁸

Изборниот законик наведува дека претседателот и членовите на ДИК ги извршуваат своите функции независно, совесно и одговорно во согласност со своите надлежности што се утврдени со законикот.⁷¹⁹ Стратешкиот план на ДИК нагласува дека одлучувањето на ДИК мора да биде непристрасно, фактичко и независно.⁷²⁰

Вработените во ДИК се обврзани да ги вршат своите должности совесно, професионално, ефикасно, уредно и навремено во согласност со Уставот и законите.⁷²¹

⁷¹² Република Македонија, претседателски и предвремени парламентарни избори, 13 и 27 април 2014 г., Мисија на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите, Конечен извештај, стр. 26.

⁷¹³ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 26, став 6.

⁷¹⁴ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 27.

⁷¹⁵ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ бр. 196/2015, член 5 и 6.

⁷¹⁶ Закон за административни службеници, Службен весник на РМ, бр. 27/2014, член 23, став 7.

⁷¹⁷ Закон за административни службеници, Службен весник на РМ, бр. 27/2014, член 23, став 9.

⁷¹⁸ Закон за државни службеници, Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013 и 132/2014 како и одлуки на Уставниот суд, Закон за јавни службеници, Службен весник на РМ, бр. 52/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013 и 132/2014. Одлуки на Уставниот суд на РМ, У. бр. 83/2010 од 8 јуни 2011 г., бр. 86/2011; У. бр. 77/2011 од 2 септември 2011 г., бр. 132/2011; У. бр. 184/2011 од 15 февруари 2012 г., објавена во Службен весник на Република Македонија бр. 27/2012, У. бр. 221/2011 од 11 март 2012 г., објавена во Службен весник на Република Македонија бр. 53/2012; У. бр. 42/2012 од 9 мај 2013 г., објавена во Службен весник на Република Македонија бр. 70/2013, У. бр. 55/2012 од 24 април 2013 г., објавена во Службен весник на Република Македонија бр. 75/2013; и У. бр. 63/2013 од 8 октомври 2014 г., објавена во Службен весник на Република Македонија бр. 156/2014.

⁷¹⁹ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 19, став 1.

⁷²⁰ ДИК; Стратешки план на Државната изборна комисија за периодот од 2012 до 2016 година, (Скопје: ДИК, 2012).

⁷²¹ Закон за административни службеници, Службен весник на РМ, бр. 27/2014.

7.1.3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен ДИК функционира независно во практиката?

Според Субхи Јакупи, потпретседател на ДИК, и Виолета Дума, член на ДИК, независноста на ДИК е најзагрозена во текот на изборите поради можностите за влијанија од политичките партии, кога ДИК донесува одлуки во врска со приговорите за изборниот процес.⁷²² Пред изборите во 2014 година, г. Јакупи забележа дека постоеле случаи на политичко мешање.⁷²³ Во 2011 година, Советот на Европа предупреди за опасноста од политизирањето на работата на ДИК и ја нагласи важноста на непристрасноста и непартискиот пристап кон работата на ДИК.⁷²⁴

Според мислењето на граѓанската асоцијација МОСТ, во текот на изборниот процес во 2014 година, членовите на ДИК давале партиски политички коментари и ги прекршиле своите обврски да останат неутрални.⁷²⁵ Меѓутоа, шефот на набљудувачката мисија на ОБСЕ-ОДИХР, г. Герт-Хајнрих Аренс⁷²⁶, иако го критикуваше пристрасното известување на медиумите за време на изборите во 2014 година, како и неодвоеноста на државните и партиските активности, сепак имаше пофални зборови за успешната работа на ДИК во текот на изборите.⁷²⁷ Набљудувачката мисија изјави дека изборите биле спроведени „ефикасно“, меѓу другото, и покрај недостатоците како што се недоследностите и нејасносите во изборното законодавство, загриженоста во однос на точноста на изборните списоци и неефикасноста на механизмот за решавање на изборните спорови.⁷²⁸

Поранешниот претседател на ДИК, Александар Новакоски, експлицитно го критикуваше влијанието на политичките партии врз работата на ДИК: „ДИК може да работи професионално и непартиски, бидејќи нејзините членови се избираат со двотретинско мнозинство на гласовите во Собранието. За жал, во моментов ДИК работи под партиски директиви“. Според судијката Виолета Дума, член на ДИК, предложена од страна на опозицијата, „членовите на ДИК секогаш гласаат следејќи ги интересите на својата политичка партија, наместо врз основа на фактите“. Новакоски упати на случаи кога присуството на членовите на ДИК во партиските седишта ги поткопало независноста и непристрасноста во нејзиното работење.⁷²⁹ Според мислењето на сите соговорници, начинот за избирање на членовите на ДИК им овозможува на политичките партии да вршат влијанија врз нивната работа.⁷³⁰

⁷²² Интервју со Субхи Јакупи, потпретседател на ДИК, и Виолета Дума, член на ДИК, на 23.4.2015 г.

⁷²³ <http://www.balkan.eu.com/ibna-interviewsec-ready-elections-parties-respect-electoral-code/> [пристапено на 28.3.2015].

⁷²⁴ Набљудување на предвремените парламентарни избори во Република Македонија (5 јуни 2011 г.), Ад хок комисија на бирото на Собранието, Известител: г. Жан-Шарл ГАРДЕТО, Група на Европската народна партија, стр. 4.

⁷²⁵ МОСТ, *Домашен мониторинг на претседателските и предвремените парламентарни избори во 2014 година*, (Скопје: МОСТ, 2014 г.), стр. 11.

⁷²⁶ <http://www.independent.mk/articles/3841/>

ODIHR+Presidential+Elections+Efficiently+Administered%2C+Final+Assessment+after+Runoff [пристапено на 31.03.2015].

⁷²⁷ Исто.

⁷²⁸ Резолуција на Европскиот парламент од 11 март 2015 година за Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2014 година (2014/2948(RSP)), став 15, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0064+0+DOC+XML+V0//EN> [пристапено на 31.03.2015].

⁷²⁹ Интервју со Александар Новакоски, поранешен претседател на ДИК во периодот од 2009-2011 г., интервју (лице в лице) 7.4.2014 г.

⁷³⁰ Интервју со Александар Новакоски, поранешен претседател на ДИК во периодот од 2009-2011 г., интервју (лице в лице) 7.4.2014 г.

УПРАВУВАЊЕ

7.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен се воспоставени одредби за обезбедување за јавноста да може да пристапи до релевантните информации за активностите и за процесите за одлучување на ДИК?

Во согласност со Изборниот законик⁷³¹, работата на изборните органи е јавна. Не постои никаква друга одредба што ја уредува транспарентноста на ДИК или што предвидува барања за известување, како што се барањата за поднесување или објавување годишни извештаи.

Постојните правила за транспарентност се однесуваат единствено на изборниот период. Во согласност со Деловникот на ДИК, работата на ДИК е јавна и овластените претставници на подносителите на листите и акредитираните набљудувачи имаат право да присуствуваат на работните седници на ДИК.⁷³² За време на изборите, ДИК води записници за своите седници и одобрените записници ги објавува на својата интернет-страница во рок од 48 часа од времето на нивното донесување⁷³³.

Актот за распишување на изборите се донесува од страна на Претседателот на Собранието и се доставува до ДИК, Министерството за надворешни работи и Министерството за правда.⁷³⁴ Граѓаните се известуваат за изборите преку јавен повик и ДИК обезбедува истакнување плакати на видни места.⁷³⁵

ДИК мора да ги објави адресите на избирачките места во дневниот печат⁷³⁶ и да им обезбеди податоци на јавните гласила во однос на бројот на избирачите што се запишани во потпишаниот Избирачки список.⁷³⁷ ДИК има обврска да ги ажурира и да ги одржува податоците во Избирачкиот список врз основа на податоците од матичните книги, евиденцијата за живеалиште и државјанство, други службени евиденции и со непосредно проверување.⁷³⁸ Министерството за внатрешни работи, исто така, доставува податоци до ДИК за граѓаните што треба да се вклучат во Избирачкиот список.⁷³⁹ ДИК нема законски права за интервенирање во поднесениот избирачки список и е обврзан само да го стави на јавен увид пречистениот Избирачки список во своите подрачни одделенија и во месните канцеларии најдоцна 15 дена по распишувањето на изборите.⁷⁴⁰ ДИК мора да ги информира граѓаните преку јавните гласила за местото и за времетраењето на увид, начинот преку кој се врши увидот и можноста за запишување, дополнување или бришење на податоците од Избирачкиот список⁷⁴¹.

⁷³¹ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14 член 24, став (1) и (2).

⁷³² Деловник на ДИК, одлука на ДИК од 4 јули 2006 година, член 51.

⁷³³ Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик, Службен весник на РМ, бр. 14.2014, член 31, став 43-б.

⁷³⁴ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 12, став (1) и (2).

⁷³⁵ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 13.

⁷³⁶ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 31, став 28.

⁷³⁷ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 31, став 31.

⁷³⁸ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 42.

⁷³⁹ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 43, став 1.

⁷⁴⁰ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 51.

⁷⁴¹ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 51.

Учесникот во изборната кампања е должен веднаш, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на завршување на изборната кампања да поднесе до ДИК вкупен финансиски извештај за изборната кампања.⁷⁴² Финансискиот извештај мора да се поднесе до ДЗР и до ДКСК, кои мора да го објават извештајот на своите интернет-страници.⁷⁴³

Одлуките по приговорите и тужбите во врска со изборниот процес мора да се објават на интернет-страницата на Управниот суд, ДИК, општинската изборна комисија и изборната комисија на град Скопје.⁷⁴⁴

ДИК е овластена да ги објавува првичните резултати од изборите добиени по електронски пат⁷⁴⁵, sukcesивно, и да ги објави конечните резултати од изборите веднаш, а најдоцна 24 часа од денот на нивната конечност.⁷⁴⁶

7.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен извештаите и одлуките на ДИК се објавуваат во практиката?

ДИК има јавно достапна интернет-страница со информации во врска со изборниот процес, изборите и конференции за печатот. Нема релевантни информации за секојдневното работење на ДИК во периодот меѓу изборите.⁷⁴⁷ Годишните извештаи не се објавуваат на интернет-страницата на ДИК по нивното усвојување од Собранието. Единствено, записниците од работните седници на ДИК, што се поврзани со изборите и релевантните одлуки се објавуваат на интернет-страницата.

Според мислењето на еден поранешен претседател на ДИК, седниците на ДИК се одржуваат проформа, трпат влијанија од политичките партии и не постои вистинска дискусија во рамките на процесот на одлучување.⁷⁴⁸

Организациите на граѓанското општество ја анализираа транспарентноста во работата на ДИК за време на последните два изборни циклуси и заклучија дека транспарентноста во работата на ДИК е во опаѓање, со оглед на тоа што за време на последниот изборен циклус, 16 од вкупно 46 седници на ДИК се одржале без присуство на претставници на јавните гласила и акредитирани набљудувачи.⁷⁴⁹ И покрај тоа, во Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР се забележува дека „првичните резултати од двата круга на изборите во 2014 година беа објавени на интернет-страницата на ДИК веднаш по нивното добивање, со аналитички преглед по општини и избирачки места, што претставува значајна мерка за подобрување на транспарентноста“.⁷⁵⁰

⁷⁴² Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 85, став 1.

⁷⁴³ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 85, став (3) и (4).

⁷⁴⁴ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 150, став 4.

⁷⁴⁵ Општински изборни комисији, т.е. Изборна комисија на град Скопје.

⁷⁴⁶ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14; член 135.

⁷⁴⁷ <http://www.sec.mk/index.php?lang=mk> [пристапено на 31.03.2015].

⁷⁴⁸ Интервју со Александар Новакоски, поранешен претседател на ДИК во периодот од 2009-2011 г., интервју (лице в лице) 7.4.2014 г.

⁷⁴⁹ МОСТ, 2014 г., стр. 11.

⁷⁵⁰ *Конечен извештај на Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите, Република Македонија, претседателски и предвремени парламентарни избори*, 13 и 27 април 2014 г., (Скопје: ОБСЕ/ОДИХР, 2014 г.), стр. 3.

Избирачкиот список е објавен на интернет-страницата на ДИК и се ажурира со нови податоци што се обезбедуваат од Државниот завод за статистика.⁷⁵¹

7.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен се воспоставени одредби за обезбедување со кои ДИК мора да поднесува извештаи и одговорност за своите постапки?

Врз основа на Изборниот законик, ДИК поднесува одговорност пред Собранието⁷⁵², но законот не содржи адекватни одредби во врска со политичката и финансиската отчетност на изборната комисија.

Изборниот законик го проширува правото на сите кандидати на изборите да поднесуваат приговори во различните фази на процесот, вклучително и во врска со запишувањето на избирачите, регистрирањето на кандидатите, водењето на кампањата, медиумската покриеност, гласањето и пресметувањето на гласовите. Избирачите имаат право да поднесуваат приговори, единствено, во врска со запишувањето во списокот и за повреди на нивните избирачки права на денот на изборите.⁷⁵³

Постојат неколку законски одредби што овозможуваат проверка на одлуките на ДИК.

Најдоцна 15 дена од денот на распишувањето на изборите, ДИК го става пречистениот Избирачки список на јавен увид во своите подрачни одделенија и месни канцеларии⁷⁵⁴ и одлучува за барањата на граѓаните за запишување, дополнување или бришење на податоците од списокот. Граѓаните може да поднесат тужба против одлуката пред Управниот суд во рок од 24 часа по приемот на одлуката.⁷⁵⁵ Правосилната одлука на Управниот суд донесена по тужбата за запишување, промена и бришење на податоците е составен дел на потпишаниот Избирачки список од страна на ДИК⁷⁵⁶.

Изборниот законикот го проширува правото на сите учесници во изборите да поднесуваат приговори во различните фази на процесот, вклучително и во врска со запишувањето на избирачите, регистрирањето на кандидатите, водењето на кампањата, медиумската покриеност, гласањето и пресметувањето на гласовите. ДИК има надлежност да ги испитува наводите и да постапува по приговорот во рок што не е подолг од 7 дена од денот на поднесувањето на приговорот.⁷⁵⁷

ДИК, исто така, е обврзана да поднесе извештај и финансиски преглед за спроведените избори на Собранието и да ги објави на својата интернет-страница.⁷⁵⁸ Меѓутоа, не постојат законски одредби во смисла на сеопфатноста на извештајот што треба да се поднесе до Собранието.

⁷⁵¹ <http://izbirackispisok.gov.mk/> [пристапено на 15.4.2015 г.].

⁷⁵² Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14 член 31, став 25.

⁷⁵³ ОБСЕ/ОДИХР, 2014 г., стр. 19.

⁷⁵⁴ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14; член 49.

⁷⁵⁵ Управниот суд одлучува по тужбата што се спомнува во став 2 на овој член во рок од 24 часа по приемот на приговорот.

⁷⁵⁶ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 51, став 4.

⁷⁵⁷ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 69-а.

⁷⁵⁸ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 31, став 25.

ДИК, ДЗР и ДКСК потпишаа Меморандум за разбирање⁷⁵⁹ што го уредува спроведувањето на одредбите за финансирање на изборните кампањи.

Во рамките на ДИК постои единица за внатрешна ревизија што врши финансиска ревизија, но не постои законско барање за ДИК да спроведува независна ревизија. Институциите се предмет на ревизија ако таквата ревизија е планирана во годишната програма за работа на ДЗР.⁷⁶⁰

7.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен ДИК мора да поднесува извештаи и одговорност за своите постапки во практиката?

Според г. Јакупи, ДИК има обврска да свика седница на предлог од член на ДИК.

ДИК изготвува извештаи за резултатите од секој изборен циклус и извештај за работата на ДИК во изборниот период. Извештаите мора да се достават до Собранието и се објавуваат на интернет-страницата на ДИК.⁷⁶¹

Отчетноста на ДИК во периодот меѓу изборните активности е на многу ниско ниво. Граѓаните ја критикуваа ДИК дека не одговара ефикасно на приговорите и жалбите, како во предизборниот, така и во поизборниот период.⁷⁶² ДИК ги објавува одлуките во врска со приговорите на својата интернет-страница.

Демократската партија на Албанците (ДПА) и ГРОМ поднеле тужби пред Управниот суд, но тие биле отфрлени⁷⁶³. Основната препорака на ОБСЕ/ОДИХР за решавањето на приговорите во текот на последните избори во 2014 година беше дека „ДИК треба да ги решава сите приговори и жалби на непристрасен начин, без политички влијанија“⁷⁶⁴.

7.2.5 ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен се воспоставени механизми за обезбедување на интегритетот на ДИК?

Во Македонија не постои Кодекс за однесување на изборните функционери: Етичкиот кодекс за државните службеници се применува за службениците во ДИК.⁷⁶⁵ Во него се утврдени основните принципи за однесувањето и работењето на државните службеници. Вработените во ДИК немаат обврска да потпишуваат изјава за почитување на етичките принципи и за нив нема обврски во однос на принципот за политичка неутралност. Постои Кодекс за однесување на изборните набљудувачи⁷⁶⁶.

⁷⁵⁹ Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик, Службен весник на РМ, бр. 142/2012.

⁷⁶⁰ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10, 145/2010, 12/2014, 43/2014.

⁷⁶¹ ДИК, 2012 г: стр. 8.

⁷⁶² Интервју со Александар Новакоски, поранешен претседател на ДИК во периодот од 2009-2011 г., интервју (лице в лице) 7.4.2014 г.

⁷⁶³ МОСТ, *Домашен мониторинг на претседателските и предвремениот парламентарни избори во 2014 година*, (Скопје: 2014 г., МОСТ), стр. 21.

⁷⁶⁴ ОБСЕ/ОДИХР, 2014 г., стр. 26.

⁷⁶⁵ Службен весник на РМ, бр. 129/2011; Одлука од 19.09.2011 г., Министерство за информатичко општество и администрација.

⁷⁶⁶ ДИК, 27.2.2014 г., <http://www.sec.mk/files/kodeks2014.PDF> [пристапено на 31.03.2015 г.].

Прашањата во врска со анкетните листови за имотната состојба и правилата што утврдуваат судир на интереси се уредени со законите⁷⁶⁷ што се применуваат за членовите на ДИК и за вработените во нејзината стручна служба што имаат статус на државни службеници.⁷⁶⁸

ДИК, со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови, може да даде предлог до Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието, за разрешување нејзин член поради нестручно и несовесно вршење на функцијата.⁷⁶⁹ Членовите на ДИК не смеат да бидат членови на раководните органи на политичките партии.⁷⁷⁰

Нема посебни правила за подароци за функционерите на ДИК, но тие мора да ги почитуваат правилата што се применуваат за државните службеници.⁷⁷¹ Ако на некој службеник му биде понуден подарок во врска со вршењето на неговата јавна функција, тој е обврзан да го одбие подарокот, да го утврди идентитетот на понудувачот и, ако се работи за подарок што не може да се врати, да го пријави на надлежните власти во рок од најмногу 48 часа.⁷⁷²

Во однос на ограничувањата по престанокот на работниот однос, службеното лице, за време на својот мандат и во рок од пет години по престанокот на вршењето на службените овластувања или должности, не може да стекнува удели или да се вработи во трговско друштво во кое вршело надзор или со кое имало воспоставено каков било договорен однос при вршењето на јавните овластувања или должности.⁷⁷³

7.2.6 ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен се осигурува интегритетот на ДИК во практиката?

Интегритетот на членовите на ДИК не е адекватно обезбеден и постојат ограничени информации во однос на вработените во ДИК на локално ниво. Постои Кодекс за однесување за изборните набљудувачи, но не и за изборните службеници.

Објавените незаконски прислушувани телефонски разговори открија дека на локалните избори во општина Центар во Скопје биле украдени избирачките списоци за да се спроведе излезноста на избирачите.⁷⁷⁴

⁷⁶⁷ Закон за спречување на корупцијата, Закон за спречување судир на интереси и Закон за користење и отуѓување предмети во државна сопственост.

⁷⁶⁸ Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ, бр.70/2007, 114/2009, 128/2009.

⁷⁶⁹ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 28, став 2.

⁷⁷⁰ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 27, став 1.

⁷⁷¹ Закон за користење и отуѓување предмети во државна сопственост, Службен весник на РМ, бр. 8/05, 150/07, 35/11 и 166/12.

⁷⁷² Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ, бр.70/2007, 114/2009, 128/2009.

⁷⁷³ Исто.

⁷⁷⁴ <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=2&vest=20819>

УЛОГА

7.3.1 РЕГУЛИРАЊЕ НА КАМПАЊАТА

Оцена **25**

Дали ДИК ефективно го регулира финансирањето на кандидатите и политичките партии?

Законот предвидува повеќе механизми за регулирање на кампањата, при што дел од нив се во надлежност на ДИК. Регулирањето на кампањата беше ефективно во практиката.

Определен број одредби на Изборниот законик беа изменети во јануари 2014 година, земајќи ги предвид препораките на ОБСЕ/ОДИХР.⁷⁷⁵ ОБСЕ/ОДИХР ги повикува властите да ги испитуваат наводните неправилности пред и за време на изборите.⁷⁷⁶

Прагот за донациите во кампањите од страна на правните лица неодамна беше утврден на 50.000 ЕУР, заменувајќи го претходниот праг од 5% од годишните приходи на донаторот остварени претходната година. Ова е во согласност со препораките на ОБСЕ/ОДИХР и МОСТ. Сепак, недостатокот во законот е тоа што не е утврден крајниот рок за затворање на сметката за изборната кампања. Ова остава простор за злоупотреби.⁷⁷⁷ ДИК може да поведе постапки за неправилности во финансирањето на кампањата.⁷⁷⁸

Механизмот за следење на финансирањето на кампањата е слаб.⁷⁷⁹ ДЗР стана основното тело за надзор врз финансирањето на политичките партии во 2011 година како резултат на препораките на ГРЕКО. Извештаите што се објавуваат од ДЗР за изборното финансирање не се во согласност со законите и стандардите за ревизија. Законот, исто така, им дава овластувања на ДЗР и на ДКСК да ги проверуваат банкарските трансакции на партиите и кандидатите. Меѓутоа, и двете институции не ги вршат адекватно своите одговорности за контролирање на политичкото финансирање.⁷⁸⁰

7.3.2 СПРОВЕДУВАЊЕ НА ИЗБОРИТЕ

Оцена **25**

Дали ДИК го обезбедува интегритетот на изборниот процес?

Во согласност со законот, ДИК има обврска да ја информира и да ја едуцира јавноста за начинот на гласање и за остварување на избирачкото право.⁷⁸¹ Покрај тоа, ДИК спроведува кампањи и печати промотивни материјали што се дистрибуираат меѓу

⁷⁷⁵ ОБСЕ/ОДИХР, 2014 г., стр. 25-26.

⁷⁷⁶ Резолуција на Европскиот парламент од 11 март 2015 година за Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2014 година (2014/2948(RSP)), став 15 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0064+0+DOC+XML+V0//EN> [пристапено на 23 март 2015 г.].

⁷⁷⁷ МОСТ, 2014 г.: стр. 9.

⁷⁷⁸ Интервју со Александар Новакоски, поранешен претседател на ДИК во периодот од 2009-2011 г., интервју (лице в лице) 7.4.2014 г.

⁷⁷⁹ ГРЕКО, *Извештај за оценување на Република Македонија во третиот циклус на оценување*.

⁷⁸⁰ Тасева, 2013 г.: стр. 54.

⁷⁸¹ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 31, став 15.

граѓаните.⁷⁸² Меѓутоа, ДИК не е во состојба да го обезбеди интегритетот на изборниот процес. Во анкетното истражување на UNDOC во 2011 година за корупцијата во Македонија, граѓаните беа прашани дали биле изложени на купување гласови, при што податоците покажаа дека просечно на 5 проценти од граѓаните на последните локални избори и на 5 проценти на последните парламентарни избори им било побарано да гласаат за определен кандидат или за политичка партија во замена за конкретна понуда на пари, стоки или услуги.⁷⁸³

Правото за мониторинг на изборите им припаѓа на акредитираните изборни набљудувачи, со акредитации што се даваат од страна на ДИК⁷⁸⁴. Акредитацијата за набљудување на изборите може да се даде на граѓанските организации што биле регистрирани најмалку една година пред изборите.⁷⁸⁵ Најчесто, пријавувана неправилност од страна на набљудувачите на МОСТ за време на изборите во 2014 година била практиката на читање на имињата на избирачите гласно и запишување на избирачите пред избирачките места од страна на партиските набљудувачи. Вториот круг на изборите во 2014 година се карактеризираше со зголемени напори на политичките партии за мобилизирање на избирачкото тело, што во некои случаи резултираше со вршење притисоци врз избирачите за нивна излезност.⁷⁸⁶

Исто така, беше изразена загриженост во однос на управувањето и точноста на избирачкиот список. Во рамките на ДИК беше формирана работна група за проверување на Избирачкиот список за целите на неговото ажурирање во однос на починатите лица и граѓаните што живеат во странство и што поседуваат важечки пасоши. Покрај членовите на ДИК, работната група вклучуваше претставници на државните институции, најголемите политички партии, како и претставници на меѓународни и национални организации.⁷⁸⁷

Една од последиците од ажурирањето на Избирачкиот список беше разликата меѓу бројот на избирачи во Избирачкиот список за претседателските избори и Избирачкиот список за предвремените парламентарни избори. Бројот на избирачите запишани во Избирачкиот список за претседателските избори изнесуваше 1.779.572 лица, додека, пак, нивниот број во Избирачкиот список за предвремените парламентарни избори изнесуваше 1.780.128 лица⁷⁸⁸. Прашањата во врска со опфатот и точноста на Избирачкиот список во Македонија се предмет на дискусија повеќе години, а во 2014 година, јавната меѓуинституционална дебата посериозно го разгледа прашањето за тоа кој е надлежен да изготви ажуриран список на избирачите.⁷⁸⁹ Меѓутоа, ако ДИК утврди неправилности во Избирачкиот список, таа има обврска да му поднесе извештај на Министерството за внатрешни работи, што може да донесе одлука да изврши бришење податоци од Избирачкиот список.⁷⁹⁰

⁷⁸² http://www.sec.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=229&catid=39&Itemid=1262&lang=mk

⁷⁸³ UNODC, *Корупција во поранешната југословенска Република Македонија: Поткупот, како што се доживува од населението*, (Виена: UNODC, 2011 г.), стр. 5.

⁷⁸⁴ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 162-а.

⁷⁸⁵ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 161.

⁷⁸⁶ МОСТ, 2014 г.: стр. 7.

⁷⁸⁷ Работната група утврди дека Избирачкиот список на граѓаните што поседуваат важечки лични карти, најдоцна до 24 февруари 2013 година, содржи 1.743.403 граѓани, т.е. 77.719 граѓани помалку во споредба со 2011 година. ДИК емитуваше кампања преку националниот радиодифузен сервис за информирање на граѓаните што не поседуваат важечки лични карти дека нема да може да гласаат без важечки документи.

⁷⁸⁸ МОСТ, 2014 г., стр. 11.

⁷⁸⁹ ЦИВИЛ, *Избори 2014 г.: Дисквалификувана демократија*, (Скопје: ЦИВИЛ, 2014 г.), стр. 27.

⁷⁹⁰ Интервју со Субхи Јакупи, потпретседател на ДИК, и Виолета Дума, член на ДИК, на 23.4.2015 г.

Граѓанската асоцијација ЦИВИЛ ги следи пријавените случаи за време на изборите во 2014 година, кога на избирачките места биле носени луѓе со комбиња и со автобуси.

Постојат наводи дека определен број избирачи од Пустец во Албанија што гласале како припадници на дијаспората гласале и на изборите во Македонија.⁷⁹¹

На 10 март 2014 година, опозицискиот лидер Зоран Заев ја повика владата веднаш да си даде оставка по објавувањето снимки од наводните разговори меѓу највисоките партиски функционери⁷⁹² за печатењето лични карти, праќањето луѓе да гласаат низ целата земја, крадење на изборните материјали, па дури и за исклучување на лифтовите во зградите, така што постарите луѓе да не можат да излезат на гласање.⁷⁹³

ПРЕПОРАКИ

- П1.** ДИК треба да добие овластувања и капацитети за изготвување и за ефективно одржување на избирачкиот список.
- П2.** Треба да се донесе Кодекс за однесување на изборните службеници и механизми за неговото спроведување.

⁷⁹¹ <http://www.balkaninsight.com/en/article/polls-close-in-macedonia-s-double-elections> [пристапено на 15.4.2015 г.].

⁷⁹² Во еден од разговорите се слушаат гласовите на шефот на тајната полиција и министерот за транспорт како коваат планови за крадење на запечатените изборни материјали во периодот меѓу двата круга на изборите, како и во уште еден прислушван разговор за печатење лични карти во кој учествува министерот за внатрешни работи. Материјалите содржат и разговори за распоредување лажни гласачи низ цела Македонија, користејќи имиња на починати гласачи, како и признанија на министерот за финансии и министерот за внатрешни работи дека она што го прави партијата „не е нормално“.

⁷⁹³ <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-awaits-more-evidence-of-election-trickery> [пристапено на 15.04.2015 г.].

8. ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

РЕЗИМЕ

Постои солидна правна основа за врховната ревизорска институција, Државниот завод за ревизија (ДЗР), но неговите овластувања не се вградени во Уставот. Законот ги уредува функциите на ДЗР и утврдува широки овластувања за вршење ревизии на регуларноста и на успешноста, како и за пристап до сите потребни информации. Во практиката, ДЗР има слобода да одлучува за предметот на ревизијата и за нејзината содржина, и во текот на својата работа се придржува кон меѓународните професионални стандарди. Во однос на управувањето, ДЗР има воспоставено процедури за осигурување на транспарентноста, отчетноста и интегритетот. Во практиката, извештаите се фактички точни и сите извештаи се изготвуваат и се поднесуваат навремено. Покрај тоа, ДЗР има развиено механизми за следење на препораките за обезбедување и за соодветно спроведување на препораките што се дадени во ревизорските извештаи.

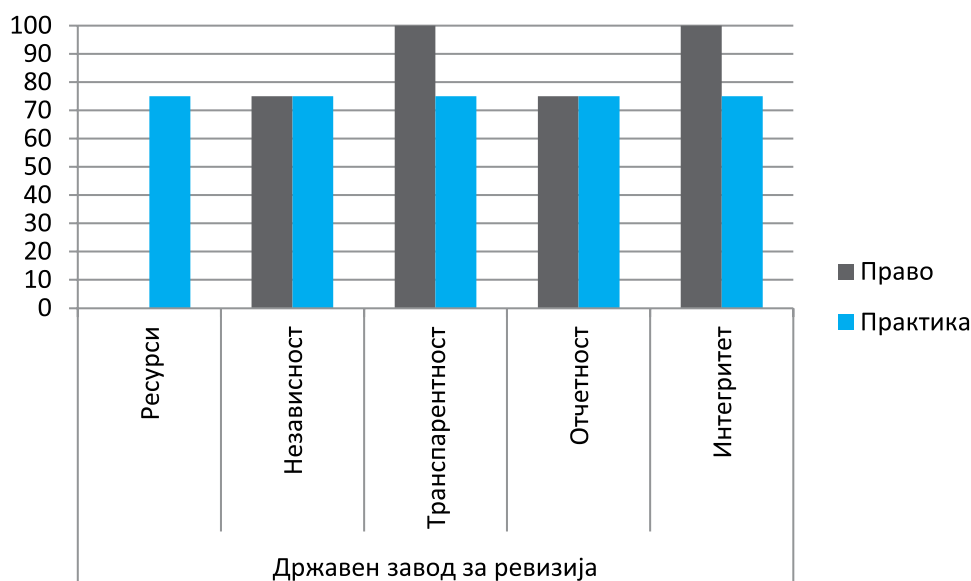
Во табелата долу се презентирани оцените по показатели што сумарно ја даваат оцената на ДЗР во смисла на неговиот капацитет, внатрешното управување и улогата во рамките на македонскиот систем за интегритет. Во продолжение на овој дел се дава квалитативна анализа за секој показател.

ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ: 73,6/10



ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 75/100	Ресурси	/	75
	Независност	75	75
Управување 83,3/100	Транспарентност	100	75
	Отчетност	75	75
	Интегритет	100	75
Улога 62,5/100	Ефективни финансиски ревизии		50
	Откривање и санкционирање на неправилностите		75

Оцена за столбот според правото и практиката



СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

ДЗР е основан во 1997 година и, по именувањето на првиот главен државен ревизор во 1998 година, започна да работи во 1999 година. Денес, ДЗР е централната институција за надворешна ревизија во земјата што е задолжена за ревизија на јавните расходи на сите нивоа на власта. Законот за државна ревизија⁷⁹⁴ ги утврдува функциите на ДЗР и опфатот на неговата ревизорска работа.

⁷⁹⁴ Службен весник на РМ, бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14.

Организациската структура на ДЗР е хиерархиска и тематски ориентирана. ДЗР му поднесува одговорност на Собранието, кое, исто така, го избира Главниот државен ревизор за мандат од девет години, без право на повторен избор. Највисокото раководно ниво во ДЗР се главниот државен ревизор и заменикот на главниот државен ревизор. Единиците што се директно подредени на највисокото раководство се кабинетот на Главниот државен ревизор, одделението за внатрешна ревизија и секторот за односи со јавноста.

Покрај тоа, ДЗР има седум сектори, од кои пет се одговорни за вршење финансиски ревизии во согласност со годишната програма за работа. Покрај седумте сектори за ревизија, ДЗР има сектори за ревизорска методологија и контрола на квалитетот, за ревизија на информациски системи, за правни и општи работи и односи со јавноста и сектор за финансиски работи, како и две одделенија што му поднесуваат одговорност непосредно на главниот државен ревизор или на генералниот секретар на ДЗР (одделението за внатрешна ревизија – досега не е кадровски екипирано – и одделението за управување со човечки ресурси – само со еден вработен). Распределбата на работните задачи на поединечните организациски единици се уредува со план за одговорностите.

ОЦЕНУВАЊЕ

КАПАЦИТЕТ

8.1.1 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **75**

До кој степен ревизорската институција поседува соодветни ресурси за постигнување на своите цели во практиката?

ДЗР има соодветни ресурси за постигнување на своите цели во практиката. Заводот има доволен буџет и компетентен персонал. Работењето на ДЗР се финансира од Буџетот на РМ. ДЗР самиот изготвува предлог-буџет и го поднесува до Собранието на усвојување, а Собранието посебно го гласа делот во буџетот што е наменет за ДЗР⁷⁹⁵. Законот за државна ревизија предвидува дека буџетот се изготвува во рамките на утврдените годишни лимити согласно утврдената фискална стратегија⁷⁹⁶. Постапката како таква му овозможува на Собранието посебно да одлучува за буџетот на ДЗР и, според тоа, му дава можност на ДЗР да ги објасни и да ги образложи своите буџетски барања. На овој начин, буџетската самостојност е обезбедена на задоволително ниво⁷⁹⁷.

Пред донесувањето на новиот Закон за државна ревизија во 2010 година, Ревизорското тело за ревизија на инструментот за претпристапна помош функционираше во рамките на ДЗР. По донесувањето на новиот Закон за државна ревизија во мај 2010 година беше донесен и Закон за ревизија на инструментот за претпристапна помош⁷⁹⁸ и Ревизорското тело беше службено одвоено од ДЗР како независен правен субјект со посебен буџет. Оттаму, од 2011 година до денес, одобрените средства во буџетот на ДЗР се зголемија⁷⁹⁹.

⁷⁹⁵ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 12, став (1) и (2).

⁷⁹⁶ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 12, став (3).

⁷⁹⁷ ОЕСР/СИГМА, 2012 г.: стр. 49.

⁷⁹⁸ Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14.

⁷⁹⁹ Одговор на прашалникот од Тања Таневска, главен државен ревизор, 22.6.2015 г.

	ВКУПЕН БУЏЕТ НА ДЗР	ОД ЦЕНТРАЛНИОТ БУЏЕТ НА РМ	ОД ДОНАЦИИ
2012	1.493.365 ЕУР	1.493.365 ЕУР	/
2013	1.473.430 ЕУР	1.473.430 ЕУР	95.008 ЕУР
2014	1.542.764 ЕУР	1.542.764 ЕУР	54.796 ЕУР
2015	1.909.024 ЕУР	1.534.634 ЕУР	309.349 ЕУР

Вкупниот буџет на ДЗР во 2015 година изнесувал ЕУР 1.909.024. 80% се средства обезбедени од централниот буџет на државата, а 20% се средства од донации.

Во текот на своето 15-годишно работење, ДЗР добиваше техничка помош во рамките на твининг-проектот со Холандскиот суд за ревизија преку проект финансиран од Светска банка. Се планира нов твининг-проект за периодот што започнува во 2015 година⁸⁰⁰.

Покрај тоа, ДЗР соработуваше со Канцеларијата на главниот државен ревизор на Норвешка заради подобрувањето на ефикасноста и заради квалитетот на ревизиите преку воведување систем за управување со ревизијата (систем AMS).

Според г-ѓа Тања Таневска, главен државен ревизор⁸⁰¹, во 2015 година ДЗР имал 93 вработени, овластени државни ревизори, државни ревизори и персонал за административно-техничка поддршка. Државните ревизии се вршат од 82 ревизори, од кои 70 се стекнале со сертификат за овластен државен ревизор. Мнозинството од вработените (96%) имаат завршено високо образование, а процентот на вработените со магистратура е во пораст.⁸⁰²

Обуката за вработените во ДЗР се врши во согласност со годишната програма на ДЗР. Во 2014 година, ДЗР организираше обука за основите на државната ревизија, ревизиите на успешност и рамката за јавна внатрешна финансиска контрола, зајакнување на етиката, како и за последните измени на Законот за јавни набавки и користењето на надградената ИТ-инфраструктура на ДЗР.⁸⁰³

Г-ѓа Тања Таневска, главен државен ревизор, изјави дека „во смисла на развојот на професионалните капацитети на вработените, ДЗР организираше неколку обуки за буџетите и буџетските корисници, јавните фондови и за единиците на локалната самоуправа и јавните претпријатија“⁸⁰⁴.

Според ДЗР, вработените во просек имаат 5-годишно работно искуство и циркулрањето на вработените е на исклучително ниско ниво. ДЗР речиси не се соочил со случаи кога неговите вработени го менуваат работното место за некое друго работно место во јавниот сектор.⁸⁰⁵ Меѓутоа, постои загриженост во однос на капацитетот на ДЗР за вршење ревизии на успешноста и неговата способност за вршење контрола врз финансирањето на политичките партии. Со оглед на неговиот мандат за вршење на сите

⁸⁰⁰ ОЕСР/СИГМА, 2012 г.: стр. 45.

⁸⁰¹ Г-ѓа Тања Таневска, главен државен ревизор, Одговор на прашалникот за НСИ, 22.6.2015 г.

⁸⁰² Исто.

⁸⁰³ ДЗР, 2014 г.: стр. 1 http://www.dzr.mk/en/Uploads/2013_SAO_Annual%20Report.pdf [пристапено на 15.6.2015 г.].

⁸⁰⁴ ДЗР, 2013 г.: стр. 6.

⁸⁰⁵ Одговор на прашалникот од Тања Таневска, главен државен ревизор, 22.6.2015 г.

видови ревизија и со оглед на фактот што ревизијата на успешноста постепено се развива, ресурсите на ДЗР не се доволни за целосно покривање на неговиот мандат.⁸⁰⁶

8.1.2 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен постои формална оперативна независност на ревизорската институција?

ДЗР континуирано прави напори за изменување на Уставот за гарантирање на неговата улога во државната структура.⁸⁰⁷ На 27 јуни 2014 година, Владата му предложи на Собранието пакет од седум уставни амандмани, што ја вклучуваше заштитата на независноста на ДЗР. Меѓутоа, овој пакет амандмани беше изготвен за многу кратко време и без потребното законодавство за спроведување. Неговата усогласеност со законодавството на ЕУ и европските стандарди сè уште се оценува⁸⁰⁸. Венецијанската комисија забележува дека измените на Уставот се предложени во отсуство на опозиција во Собранието и дека, според тоа, ова не е најдобриот момент за воведување политички измени⁸⁰⁹. Дополнително, Венецијанската комисија укажа, во врска со нацрт-измената XXXVI, дека за да се избегне политизирањето на функцијата на „главниот државен ревизор“, би било добро да се размисли за неговото избирање и разрешување со квалификувано мнозинство од гласовите⁸¹⁰.

Независноста на ДЗР беше обезбедена со првиот Закон за државна ревизија што беше донесен во 1997 година⁸¹¹. Во текот на минатите години, законот беше предмет на неколку измени и дополнувања. Новиот Закон за државна ревизија беше донесен во 2010 година заради усогласување со Декларацијата од Мексико за независноста на врховните ревизорски институции⁸¹² и Декларацијата од Лима за упатствата за водечките принципи во ревизијата⁸¹³. Законот ги зајакнува позицијата и улогата на ДЗР како независна врховна ревизорска институција на Македонија, одговорна за вршење на државните ревизии. Всушност, новиот закон е целосно усогласен со меѓународните стандарди, европското законодавство и меѓународната најдобра практика⁸¹⁴. Меѓутоа, Уставот не го уредува односот меѓу ДЗР и законодавната власт. ДЗР е независен во своето работење⁸¹⁵, а ова се одразува во одредбите во врска со донесувањето на програмата за работа и другите надлежности на главниот државен ревизор⁸¹⁶. Во согласност со законот, ДЗР ја доставува Годишната програма за работа до Собранието заради информирање, и ни едно друго тело или институција не може да влијае врз програмата за работа на ДЗР⁸¹⁷. Покрај тоа, ДЗР има слобода да одлучува за субјектите на ревизија и има развиено механизми за следење на препораките за обезбеду-

⁸⁰⁶ Европска комисија, 2014: стр. 42.

⁸⁰⁷ ОЕСР/СИГМА, 2012 г.: стр. 16.

⁸⁰⁸ Европска комисија, 2014: стр. 5.

⁸⁰⁹ Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), 2014 г.: стр. 4.

⁸¹⁰ Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), 2014 г.: стр. 11.

⁸¹¹ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 65/97.

⁸¹² <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-10-the-mexico-declaration-on-sai-independence-eger.html> [пристапено на 15.6.2015 г.].

⁸¹³ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/2010.

⁸¹⁴ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14 член 18; Правилник за начинот на вршење на државната ревизија, Службен весник на РМ, бр. 158/2011, член 2.

⁸¹⁵ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 3, став 4.

⁸¹⁶ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14 член 9.

⁸¹⁷ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14 член 23.

вање на соодветното спроведување на препораките што се дадени во ревизорските извештаи.⁸¹⁸ Годишната програма за работа содржи акциски план за нејзината реализација, како и преглед на субјектите што се предмет на ревизија.⁸¹⁹

ДЗР се стреми да постигне целосна независност од законодавната и извршната власт, како и да обезбеди доволно средства како предуслов за ефикасното остварување на своите овластувања.⁸²⁰ Врз основа на Кодексот за деловна етика и однесување⁸²¹ на ДЗР, независноста од субјектот што е предмет на ревизија и другите надворешни заинтересирани групи се од непроценливо значење за ревизорите.

ДЗР има финансиска независност и овластувања да управува со сопствените средства.⁸²² Законот за изменување и дополнување на Законот за државна ревизија⁸²³ има тројца нови членови и нов дел за вработените на ДЗР, што предвидува дека во ДЗР има две категории вработени: државни службеници што вршат специјализирана работа во областа на ревизијата, планирањето, финансиите, сметководството, ИТ и другите работи во полето на надлежност на ДЗР; и вработени што немаат статус на државни службеници и вршат помошни работи⁸²⁴. Во согласност со Законот за државни службеници, вработувањето треба да се врши во транспарентна постапка врз основа на квалификациите и компетенциите и со примена на принципот за правична застапеност на припадниците на заедниците.⁸²⁵ Главниот државен ревизор ги утврдува барањата и го организира испитот за овластен државен ревизор.⁸²⁶

Главниот државен ревизор и заменикот се избираат и се разрешуваат од страна на Собранието.⁸²⁷ Главниот државен ревизор мора да исполнува посебни барања за обезбедување на независноста: тој/таа не смее да врши друга јавна функција или професија, не смее да биде член во органите на некоја политичка партија, не смее да биде член на управен одбор, надзорен одбор или кој било друг орган кај друг правен субјект и да не му биде изречена прекршочна санкција за забрана на вршење професија, дејност или должност.⁸²⁸

Мандатот на главниот државен ревизор и неговиот/нејзиниот заменик е девет години, без право на повторен избор.⁸²⁹ Тие се заштитени со закон од разрешување без соодветно образложение.⁸³⁰ Тие не може да бидат повикани на кривична одговорност или да бидат притворени за изнесени ставови, мислења и препораки во врска со ревизиите⁸³¹.

⁸¹⁸ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14 член 2, став 2.

⁸¹⁹ Правилник за начинот на вршење на државната ревизија, Службен весник на РМ, бр. 158/2011, член 3.

⁸²⁰ Државен завод за ревизија, *Стратегија за развој 2013-2017*, (Скопје: ДЗР, 2012 г.) стр. 6.

⁸²¹ Кодекс на деловна етика и однесување, Државен завод за ревизија, декември 2006 г., Независност, стр. 3.

⁸²² Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14 член 12.

⁸²³ Службен весник на РМ, бр. 145/10.

⁸²⁴ Службен весник на РМ, бр. 145/10, член 13-а.

⁸²⁵ Закон за административни службеници, Службен весник на РМ, бр. 27/2014.

⁸²⁶ Дел „II-а Вработени во Државниот завод за ревизија“, Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14.

⁸²⁷ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14 член 4 (3).

⁸²⁸ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 12, став (4) и (5).

⁸²⁹ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 4, став 4.

⁸³⁰ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14 член 6 и 7.

⁸³¹ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14 член 11.

8.1.3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **75**

До кој степен е ослободена ревизорската институција од надворешно влијание во вршењето на својата работа во практиката?

Главниот државен ревизор во последниот годишен извештај нагласи дека „остануваат приоритетите за измена на Уставот, со што ќе се гарантира независноста на ДЗР и ќе се воспостави редовен и ефективен механизам за разгледување на ревизорските извештаи од страна на Собранието“.

За време на периодот од 2009 година до 2015 година, ДЗР спроведе две ревизии на Владата (во 2009 година и 2012 година), како и една ревизија на Секретаријатот за законодавството при Владата во 2014 година.

Постои загриженост дека иако нема директно мешање на Владата во работата на ДЗР, постојат блиски врски меѓу државната ревизија и Владата.⁸³² Во процесот на избор на главниот државен ревизор во 2007 година, опозицијата изрази надеж дека нејзиниот поранешен ангажман како советник во тимот на кабинетот на поранешниот премиер, нема да ѝ наштети во нејзината способност за објективна работа и испитувањето за владиното трошење јавни пари за рекламни кампањи.⁸³³

Според годишниот извештај на ДЗР за 2013 година, имплементацијата на Меѓународните стандарди за врховни ревизорски институции (ISSAI) е една од најважните стратешки цели на ДЗР. Извештај за процена на усогласеноста со ISSAI беше изготвен и искористен како основа за подготовка на стратегија за имплементација на ISSAI (во текот на 2014 година). Во насока на Упатството за обезбедување квалитет во ревизијата, за време на 2013 година, стручен тим од овластени државни ревизори спроведе обезбедување квалитет на три ревизии од претходната година⁸³⁴, додека, пак, во 2014 година ДЗР спроведе четири ревизии за обезбедување квалитет⁸³⁵. Извештаите се исклучиво за внатрешна употреба.

Главниот државен ревизор подвлече дека нема примери на политичко влијание или мешање во работата на ДЗР и државните ревизии, ниту дека има примери на вклученост во политика од страна на персоналот на ДЗР.

УПРАВУВАЊЕ

8.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **100**

До кој степен се поставени одредби со кои се обезбедува достапност до јавноста на релевантни информации за релевантните активности преземени од страна на ДЗР?

⁸³² Интервју со Малинка Ристевска-Јорданова (лице в лице), 12.11.2014 г.

⁸³³ [HTTP://UTRINSKI.MK/DEFAULT.ASP?ITEMID=402516FB7FC8254D9FF519811800A653](http://UTRINSKI.MK/DEFAULT.ASP?ITEMID=402516FB7FC8254D9FF519811800A653) [пристапено на 12.6.2015 г.].

⁸³⁴ ДЗР, 2013: стр. 15.

⁸³⁵ ДЗР, 2014: стр. 15.

ДЗР изготвува годишна програма за работата на ДЗР, нацрт и финален ревизорски извештај, како и годишен детален извештај за ревизиите што се спроведени во текот на годината, како и информации за работата на ДЗР.

Годишната програма за работа на ДЗР се претставува на Собранието за информативни цели.⁸³⁶ Годишен извештај за спроведените ревизии се поднесува и се ревидира од страна на Собранието со дебата и усвојување финални заклучоци,⁸³⁷ додека, пак, другите ревизорски извештаи се исто така поднесени, но не се дискутираат во Собранието.⁸³⁸

ДЗР има комуникациска стратегија,⁸³⁹ чии примарни цели се да се зголемат интересот и мотивацијата на пратениците во ревизиите, да се дадат повратни информации до Комисијата за финансирање и буџет за спроведените активности во смисла на ревизорските извештаи.⁸⁴⁰ Главниот државен ревизор е должен да ги објави финалните ревизорски извештаи и коментарите на интернет-страницата на ДЗР.⁸⁴¹ ДЗР е обврзан да работи на транспарентен начин и да ја информира јавноста за својата работа, особено во поглед на државниот буџет и во поглед на финансиските извештаи на политичките партии. ДЗР изготвува ревизорски извештај за државниот буџет и го поднесува до Собранието.⁸⁴²

Понатаму, ДЗР е одговорен и за надзор над финансирањето на политичките партии,⁸⁴³ а со тоа е обврзан да објави годишни финансиски извештаи за политичките партии, вклучително целокупни детали за донациите.⁸⁴⁴

8.2.2 ТРАСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **75**

До кој степен постои транспарентност во активностите и одлуките на ДЗР во практиката?

ДЗР ужива позитивен углед поради транспарентните практики и својата продуктивност.⁸⁴⁵ Објавувањето финални ревизорски извештаи на интернет-страницата на ДЗР игра клучна улога во унапредувањето на транспарентноста. Во 2014 година се регистрирани вкупно 202.536 посети на интернет-страницата на ДЗР, од кои најголемиот дел се со цел да пристапат до финални ревизорски извештаи.⁸⁴⁶

Во практиката, сите законски предвидени документи изготвени од ДЗР се јавно достапни. Следниве информации се достапни преку интернет-страницата на ДЗР: годишни извештаи⁸⁴⁷, годишни програми,⁸⁴⁸ ревизии на регуларност и ревизии на успешност,⁸⁴⁹

⁸³⁶ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 23.

⁸³⁷ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 33, ставови (3) и (4).

⁸³⁸ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 33.

⁸³⁹ Стратегија за комуникација на Државниот завод за ревизија за периодот 2008-2012, <http://www.dzr.mk/en/Uploads/ENG%20-%20Communication%20Strategy%20of%20SAO%202008%20-2012.pdf> [пристапено на 26.06.2015 г.].

⁸⁴⁰ Стратегија за комуникација на Државниот завод за ревизија за периодот 2008-2012, стр. 8.

⁸⁴¹ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 30, став 2.

⁸⁴² Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 34, став 4.

⁸⁴³ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 85.

⁸⁴⁴ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 85-б.

⁸⁴⁵ Bundesrechnungshof, *Рецензија*, во врска со финалниот извештај на ДЗР на Македонија, гз. 15-2007-1009, (Скопје: Bundesrechnungshof, 2007), стр. 56.

⁸⁴⁶ ДЗР, 2014: стр. 93, http://www.dzr.mk/Uploads/DZR_GI_2014.pdf [пристапено на 29.6.2015 г.].

⁸⁴⁷ <http://www.dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1099> [пристапено на 24.6.2015 г.].

⁸⁴⁸ <http://www.dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1098> [пристапено на 24.6.2015 г.].

⁸⁴⁹ <http://www.dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1092> [пристапено на 26.6.2015 г.].

информации за ДЗР, применливи регулативи и стандарди, извештаи за политичките партии, постапки за јавни набавки и линкови до релевантни меѓународни институции.⁸⁵⁰ Исто така, постои механизам за да можат граѓаните да постават прашања и да дадат предлози.

Еден вработен е одговорен за односите со јавност и уредување на интернет-страницата.⁸⁵¹ ДЗР објавува написи и коментари за својата работа во весниците и во другите медиуми. Сепак, СИГМА-извештаите за процена за 2012 година наведоа дека „досега, ДЗР нема активности за привлекување на јавноста до ревизорски извештаи поради стравување дека таквото внимание ќе предизвика пристрасни и исполитизирани реакции, без позитивно влијание врз ДЗР и врз извештаите“.⁸⁵²

Годишните извештаи за спроведените ревизии и работата на ДЗР се поднесуваат навремено и се прегледуваат од страна на Собранието, додека, пак, другите ревизорски извештаи, исто така се поднесуваат, но не се предмет на преглед од страна на Собранието.⁸⁵³

ДЗР има обврска за спроведување ревизии на финансиите на сите политички партии. Во поглед на локалните избори од 2013 година и предвремените парламентарни и претседателски избори од 2014 година, сите ревизии на финансиските извештаи на политичките партии, вклучително и донациите во кампањите, беа објавени на интернет-страницата на ДЗР.⁸⁵⁴ Во својот годишен извештај од 2014 година, ДЗР подвлекува дека „ефективно ги следи финансиските извештаи на политичките партии преку надзор над процесот на поднесување годишни финансиски извештаи, годишни сметки и извештаи од регистарот на донации“.⁸⁵⁵ Сепак, ГРЕКО дава скептична процена за улогата на ДЗР во надзорот над финансиите на политичките партии, сметајќи дека „овој орган сè уште не е соодветно екипиран за преземање водечка улога во ефективен надзор, истрага и спроведување регулатива за финансирањето на политичките партии, поконкретно, човечки и финансиски ресурси“⁸⁵⁶.

(Видете подетално: столб на политичките партии.)

8.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен постојат одредби за обезбедување дека ДЗР мора да известува и да сноси одговорност за своите постапки?

ДЗР има обврска да ја поднесува својата годишна програма за работа за следната година до Собранието, не подоцна од декември во тековната година.⁸⁵⁷ Годишната програма за работа содржи акциски план, како и список субјекти што ќе бидат предмет на ревизија.⁸⁵⁸

⁸⁵⁰ <http://www.dzr.mk/en/DesktopDefault.aspx> [пристапено на 26.6.2015 г.].

⁸⁵¹ Одговор на прашалникот, Тања Таневска, главен ревизор, 22.6.2015 г. и Годишен извештај на ДЗР за 2014 година, стр. 93 http://www.dzr.mk/Uploads/DZR_GI_2014.pdf [пристапено на 29.6.2015 г.].

⁸⁵² ОЕЦД/СИГМА, 2012: стр. 51.

⁸⁵³ <http://www.dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1> [пристапено на 29.6.2015 г.].

⁸⁵⁴ <http://www.dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1073> [пристапено на 26.6.2015 г.].

⁸⁵⁵ ДЗР, 2014: стр. 15.

⁸⁵⁶ ГРЕКО, 2014: стр. 6.

⁸⁵⁷ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, член 23.

⁸⁵⁸ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, член 3, Правилник за начинот на вршење државна ревизија, Службен весник на РМ, бр. 158/2011, член 23.

ДЗР има обврска да изготви годишен извештај за спроведените ревизии и за работата на ДЗР, но не постојат законски обврски за содржината на извештајот. ДЗР мора да го поднесе извештајот за претходната година на ревизија до Собранието, не подоцна од 30 јуни во тековната година.⁸⁵⁹ Собранието има обврска да го прегледа извештајот и да усвои заклучоци, по што ДЗР ги поднесува финалните ревизорски извештаи.⁸⁶⁰ ДЗР, исто така, изготвува ревизорски извештај за државниот буџет и извештајот го поднесува до Собранието.⁸⁶¹

Ревизијата на сметките на ДЗР се врши од приватно ревизорско претпријатие, избрано и платено од страна на Собранието.⁸⁶² Ревизорското претпријатие има пристап до целокупните сметководствени податоци на ДЗР.⁸⁶³ Годишниот извештај мора да биде поднесен до Собранието и до ДЗР не подоцна од 30 јуни во тековната година.⁸⁶⁴ Собранието го ревидира извештајот од ревизијата на ДЗР спроведена од страна на ревизорското претпријатие.⁸⁶⁵

Не постојат законски одредби што му дозволуваат на административно тело ревидирано од страна на ДЗР да поднесе жалба против резултатите од ревизијата. Сепак, постојат можности за оспорување на резултатите од ревизијата пред да бидат финализирани. ДЗР поднесува нацрт-ревизорски извештаи до законските застапници на ревидираниот субјект. Приговори може да се даваат во рок од 30 дена по добивање на извештајот и се разгледуваат од страна на тимот за ревизија, пред да се подготви крајниот извештај.⁸⁶⁶

Внатрешно, во рамките на ДЗР, постојат процедури со кои се обезбедува усогласен и координиран пристап. Секој извештај е предмет на дискусија на состанок, претседаван од советник на главниот државен ревизор, а кој се состои од тројца помошници, главни државни ревизори; еден е раководител на одделот за ревизија, еден е раководител на одделот за методологија на ревизија, како и еден што не бил вклучен во подготовка на ревизијата.⁸⁶⁷ Ова тело го дискутира нацрт-финалниот извештај, коментарите дадени од ревидираниот субјект, како и реакциите на ревизорите за коментарите.⁸⁶⁸

8.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **75**

До кој степен ДЗР мора да известува и да сноси одговорност за своите постапки во практиката?

Годишниот извештај на ДЗР вклучува сеопфатни информации за активностите на ДЗР, вклучително буџет, стратешки документи и нивно спроведување, ревизорски стандарди и информации за методологијата на ревизија, соработка со државните институции и ревизорски активности (број на ревизии, ревизорски извештаи, предмети на ревизии,

⁸⁵⁹ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 33, став (1).

⁸⁶⁰ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 33.

⁸⁶¹ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 34.

⁸⁶² Службен весник на РМ бр. 145/2010.

⁸⁶³ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 38, став (4).

⁸⁶⁴ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 38, став (5).

⁸⁶⁵ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 38, став (6).

⁸⁶⁶ Одговор на прашањето Тања Таневска, главен ревизор, 22.6.2015 г.

⁸⁶⁷ ОЕЦД/СИГМА, 2012: стр. 49 <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2rqlfx68q-en> [пристапено 29.6.2015 г.].

⁸⁶⁸ Исто.

препораки за ревизорски извештаи и нивно спроведување, ревидирани јавни приходи и јавни расходи и наоди за јавните набавки).⁸⁶⁹

Во 2014 година, како законска обврска, ДЗР до Собранието ги поднесе сите финални ревизорски извештаи.⁸⁷⁰ Годишниот извештај за 2014 година дава преглед на покриеноста, мислењата и типовите ревизии, како и резиме на ревизијата на годишниот државен буџет и други поважни ревизии. Извештајот, исто така, содржи резиме на активностите на ДЗР и ревидираните сметки на ДЗР.⁸⁷¹

Собранието го прегледа и го одобри годишниот извештај на ДЗР за 2013 година. Исто така, Собранието заклучи дека ДЗР ги извршува своите активности согласно меѓународни стандарди.⁸⁷² Покрај тоа, Собранието препорача ревидираните субјекти да ги усвојат препораките на ДЗР и да ги зајакнат нивните контролни системи. Собранието ги поддржа препораките предложени на извршната власт со ревизорските извештаи за подобрување на систематската слабост во ревидираните институции и усогласување на законските одредби, онаму каде што се преклопуваат или каде што создаваат недоумица.⁸⁷³

Односот на ДЗР со Собранието е прашање што создава загриженост, зашто извештаите не го добиваат заслуженото систематско внимание. Во јуни 2013 година беше потпишан Меморандумот за соработка меѓу ДЗР и Собранието, кој треба да придонесе за воспоставувањето траен механизам за преглед на ревизорските извештаи од надлежна комисија на Собранието.⁸⁷⁴

И покрај недостатоците во прегледот на ревизиите од страна на Собранието, ревидираните институции сметаат дека извештаите се корисни, а ревизорските извештаи имаат директно влијание врз ревидираните субјекти.⁸⁷⁵ Ревизорските мислења се сметаат за основани и препораките се сметаат за корисни⁸⁷⁶.

8.2.5 МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **100**

До кој степен постојат механизми за обезбедување интегритет на ревизорската институција?

ДЗР усвои етички кодекс во 2006 година.⁸⁷⁷ Надлежностите на ДЗР, организацијата и процедурите за вршење ревизии се во согласност со ревизорските стандарди на INTOSAI и правилата на етичкиот кодекс на INTOSAI⁸⁷⁸.

Етичкиот кодекс се однесува за секој индивидуален ревизор, за главниот ревизор на ДЗР, извршителите и за сите лица што работат во ДЗР и што се ангажирани во реви-

⁸⁶⁹ Одговор на прашањето, Тања Таневска, главен ревизор, 22.6.2015 г.

⁸⁷⁰ ДЗР, 2014: стр. 15.

⁸⁷¹ ДЗР, 2014: стр. 33.

⁸⁷² Закон за државна ревизија, Декларација од Мексико за независност на ВРИ и Декларација од Лима за насоки за начела во ревизијата.

⁸⁷³ ДЗР, 2014: стр. 15.

⁸⁷⁴ ДЗР, 2013: стр. 6.

⁸⁷⁵ МЦМС, 2014: стр. 57.

⁸⁷⁶ ОЕЦД/СИГМА, 2012: стр. 49/50.

⁸⁷⁷ Етички кодекс, ДЗР, декември 2006 година, општи одредби стр. 2.

⁸⁷⁸ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, член 18.

зорската работа. Ревизорите имаат должност да се придржуваат до одредбите на кодексот.⁸⁷⁹ Кодексот ги потенцира интегритетот, независноста и објективноста, доверливоста и надлежноста⁸⁸⁰. Кодексот го обврзува персоналот на ДЗР да одржува беспрекорни стандарди за професионално постапување, носење одлуки, земајќи го предвид јавниот интерес, и примена на апсолутна искреност во вршењето на својата работа.⁸⁸¹

ДЗР има обврска да биде политички неутрален. Бидејќи ДЗР одржува тесни работни врски со политичките институции, вклучително извршната власт, политичките партии и Собранието, важно е ревизорите да ја одржат нивната независност и да се спротивстават на политичкото влијание, со цел да ги исполнат своите ревизорски одговорности на непристрасен начин.⁸⁸²

Исто така, постојат и правила што утврдуваат судир на интереси. Според етичкиот кодекс, ревизорите треба да ја заштитат својата независност и да избегнат секаков судир на интереси со одбивање подароци или награди, кои би можеле да влијаат или би се гледале како влијание врз нивната независност и нивниот интегритет.⁸⁸³

Етичкиот кодекс бара од сите ревизори да избегнуваат секакви врски со менаџерите и персоналот на ревидираниот субјект и други страни што би можеле да имаат влијание, да ја компромитираат или да ја загорзат способноста на ревизорите да дејствуваат или да се види дека дејствуваат независно.⁸⁸⁴ Ревизорите не треба да ја користат нивната службена должност за приватни цели и треба да избегнуваат врски што вклучуваат ризик од корупција или што би можеле да ги доведат под знак прашање нивната објективност и независност.⁸⁸⁵

8.2.6 МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **75**

До кој степен е обезбеден интегритетот на ревизорската институција во практиката?

ДЗР е членка на работната група за ревизија и етика на EUROSAI, чија надлежност е промоција на важноста на етичкото постапување и интегритетот во рамките на врховните ревизорски институции. Во практиката, вработените на ДЗР се придржуваат до етичките начела поставени во етичкиот кодекс.⁸⁸⁶

ДЗР е лидер во регионот со организација на работилници за интегритет и начинот на кој персоналот на ДЗР може да го примени и да го почитува етичкиот кодекс.⁸⁸⁷ Постојат два пријавени случаи на кршење на етичкиот кодекс, поконкретно, судир на интерес. Во двата случаи, санкциите биле намалување плата за одреден период.⁸⁸⁸

⁸⁷⁹ Етички кодекс, ДЗР, декември 2006 година, општи одредби стр. 2.

⁸⁸⁰ Исто.

⁸⁸¹ МОВРИ 30, Интегритет, став 12, стр. 5.

⁸⁸² Етички кодекс, Независност, стр. 3.

⁸⁸³ Етички кодекс, ДЗР, декември 2006 година, судир на интереси, стр. 6.

⁸⁸⁴ Етички кодекс, ДЗР, декември 2006 година, судир на интереси, стр. 3.

⁸⁸⁵ МОВРИ 30, Судир на интереси, став 23, стр. 6.

⁸⁸⁶ Добра и успешна комуникација е одговорност на секој вработен во Државниот завод за ревизија, 2008-2012, стр. 5.

⁸⁸⁷ Одговор на прашањето, Тања Таневска, главен ревизор, 22.6.2015 г.

⁸⁸⁸ Исто.

Сепак, и покрај тоа, не постои назначено тело одговорно за надзор и контрола на механизмите за интегритет, со што е ослабена ефективноста на превентивните антикорупциски мерки.⁸⁸⁹

УЛОГА

8.3.1 ЕФЕКТИВНИ ФИНАНСИСКИ РЕВИЗИИ

Оцена **50**

До кој степен ревизорската институција врши ефективни ревизии на јавните расходи?

ДЗР врши ревизии на регуларност и ревизии на успешност⁸⁹⁰ на државните субјекти/ институции, предвидени со закон.⁸⁹¹ По ревизорската постапка, државниот ревизор изготвува и поднесува нацрт-ревизорски извештај до законскиот застапник на ревидираниот субјект и до лицето одговорно за ревидираниот субјект во периодот на ревизија⁸⁹² со рок од 30 дена за поднесување коментари.⁸⁹³ Државниот ревизор, потоа, изготвува финален ревизорски извештај, кој се праќа до ревидираниот субјект, се поднесува до Собранието и се објавува на интернет-страницата на ДЗР.⁸⁹⁴ Извештајот ги содржи коментарите на ревидираниот субјект. Законскиот застапник на ревидираниот субјект праќа известување до ДЗР и до органот одговорен за негов надзор и контрола на преземените мерките, во смисла на наодите и препораките во ревизорските извештаи, во рок од 90 дена од денот на прием на финалниот извештај.⁸⁹⁵

Доколку овластениот државен ревизор во текот на ревизијата процени дека ревидираниот субјект сторил прекршок или кривично дело, тој/таа мора веднаш да ги информира надлежните органи⁸⁹⁶.

Во 2014 година, ДЗР спроведе 103 ревизии (ист број како во 2013 година) – 17 финансиски ревизии и ревизии за усогласеност, 6 ревизии за успешност, како и 80 ревизии за успешност на Системот на јавна внатрешна финансиска контрола (СЈВФК). Издадени беа 116 ревизорски извештаи (155 ревизорски извештаи во 2013 година) – 30 финансиски ревизорски извештаи, 80 извештаи за ревизија на успешност на СЈВФК и 6 ревизорски извештаи за успешност.⁸⁹⁷

Извештаите од ревизорските наоди се сеопфатни. Во 2014 година, ДЗР изврши проценка на усогласеноста на методолошките акти на ДЗР и воспоставената практика, со барањата и стандардите воспоставени од страна на ISSAI. Резултатите покажаа

⁸⁸⁹ Неда Корунувска, *Механизам за независно известување Македонија: Извештај за напредокот 2012-13* (Скопје: Реактор, истражување во акција, 2013), стр. 11. [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Macedonia_OGP_IRM_Public_Comment_\(English\)_0.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Macedonia_OGP_IRM_Public_Comment_(English)_0.pdf) [пристапено на 17.6.2015 г.].

⁸⁹⁰ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 18 (2).

⁸⁹¹ Државна ревизија ќе биде спроведена за Парламентот на РМ, Претседателот на РМ, Буџетот на РМ и општинските буџети, буџетските корисници, единиците што го користат буџетот, јавните претпријатија, трговските друштва во кои државата е главен акционер, агенциите и други институции засновани со закон, други институции финансирани од државни пари, Народната банка на Република Македонија, политичките партии финансирани со буџетски средства, Законот за државна ревизија, Службен весник бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 22 (1).

⁸⁹² Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 30 (1).

⁸⁹³ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 30 (2).

⁸⁹⁴ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 31.

⁸⁹⁵ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 32.

⁸⁹⁶ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10,145/10, 12/14, 43/14, член 35.

⁸⁹⁷ ДЗР, 2014: стр. 19.

висок степен на усогласеност (71%).⁸⁹⁸ Г-ѓа Тања Таневска, главен ревизор, истакна дека „за да се подобри степенот на усогласеност, ДЗР подготви два прирачници – за регуларност и за ревизија на успешност – а последното скалило е новиот прирачник за следење препораки“.

Доколку некој овластен орган побара презентација на ревизорски извештај поднесен до Собранието, ДЗР навремено ќе ја направи презентацијата.⁸⁹⁹

Извршната власт е предмет на ревизија на ДЗР, а извештајот е предмет на преглед до Собранието. Постои ограничено следење од страна на извршната власт на препораките од извештаите на ДЗР.⁹⁰⁰

Согласно својата годишна програма за 2014 година, ДЗР спроведе 86 ревизии на успешност во кои се вклучени 147 субјекти.⁹⁰¹ Бројот на ревизии на успешност спроведени на годишно ниво значително се зголеми во текот на годините.⁹⁰² Сите ревизии на успешност се фокусираат на квалитетот и квантитетот на јавните ресурси и услуги во областите во кои се утврдени значителни финансиски ризици. Препораките од ревизиите се насочени кон подобрување на квалитетот на производите и услугите, обезбедени од државната институција. Препораките треба да бидат конструктивни, насочени кон разрешување на причините за утврдените проблеми, а истовремено и кон страните што имаат одговорност за спроведување мерки. Со цел да се врши надзор над следењето на препораките во ревизорските извештаи, секоја ревизија го прегледува делото на ревидираниот субјект со препораките од претходната ревизија.⁹⁰³

ДЗР нема овластување за санкционирање. Според ISSAI 10, ДЗР мора да ги следи активностите што се преземени од страна на одговорното лице, како одговор на покренатите прашања во ревизорските извештаи.

Во 2014 година, ДЗР изврши последователни ревизии на состојбата со спроведување на препораките дадени во финалните ревизорски извештаи од 2013 и 2014 година, со цел да се утврди нивото на спроведување. Прегледите покрија 53 ревидирани субјекти (37 ревидирани во 2013 година) и препораки од 70 финални ревизорски извештаи (57 ревизорски извештаи во 2013 година).⁹⁰⁴ Во ревизиите од 2014 година, ДЗР даде 833 препораки и утврди дека спроведувањето било приближно 65%.⁹⁰⁵

Во последниве години, ДЗР го зајакна надзорот над финансиите на политичките партии. Според Изборниот законик, ДЗР има обврска да врши ревизија на финансиските извештаи во рок од 60 дена од нивното поднесување.⁹⁰⁶ Постои загриженост за капацитетите на ДЗР за ревизии на успешност и контрола над политичкото финансирање. Извештајот за напредокот од ЕК (2013 година) подвлече дека „ДЗР сè уште не поседува соодветни човечки и финансиски ресурси за ефикасно спроведување на своите нови функции на финансиски надзор на политичките партии и изборните кампањи“.

⁸⁹⁸ Одговор на прашањето, Тања Таневска, главен ревизор, 22.6.2015 г.

⁸⁹⁹ Одговор на прашањето, Тања Таневска, главен ревизор, 22.6.2015 г.

⁹⁰⁰ Европска комисија, 2014: стр. 9.

⁹⁰¹ ДЗР, 2014: стр. 50.

⁹⁰² Од три во 2007-2009 до шест во 2010 г. и седум во 2011-2013 г., истиот број е предвиден, СИГМА 2012, стр. 47.

⁹⁰³ ОЕЦД/СИГМА, 2012: стр. 49.

⁹⁰⁴ ДЗР, 2014: стр. 22.

⁹⁰⁵ Исто.

⁹⁰⁶ Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 85.

8.3.2 ОТКРИВАЊЕ И КАЗНУВАЊЕ НЕСООДВЕТНО ОДНЕСУВАЊЕ

Оцена **75**

Дали ревизорската институција открила и истражила несоодветно однесување на носители на јавни функции?

Законот за државна ревизија содржи одредби што им овозможуваат на ревизорите пристап до сите потребни документи и податоци, пристап до просториите на ревидираниот субјект, го обврзува ревидираниот субјект да соработува со ревизорите, дури и во тесни крајни рокови, но и предвидува казни за правните лица и одговорните лица во ревидираниот субјект, доколку не поднесат документи или на кој било друг начин ја попречат работата на ревизорите⁹⁰⁷.

Согласно законот, ДЗР има овластување да испитува документи и извештаи, како и сметководствени и финансиски процедури и електронски податоци и информатички системи, со цел да утврди дали финансиските извештаи претставуваат точна финансиска состојба и финансиски активности.⁹⁰⁸ Ова во практиката значи дека ДЗР, исто така, има овластување да испитува извештаи за внатрешна и јавна внатрешна контрола и пристап до извештаи за проверки, спроведени од системот за финансиско управување и контрола. ДЗР, исто така, може да ги испитува финансиските трансакции утврдени како јавни приходи и јавни расходи и може да врши процена на користењето средства во смисла на постигнатата економија, ефикасност и ефективност, како и мерките преземени од ревидираниот субјект⁹⁰⁹. Според извештајот за процена на СИГМА, „ревизорите од ДЗР не наидуваат на проблеми со добивањето на потребните информации и соработка“.⁹¹⁰ Непочитувањето може да биде санкционирано со парична казна.⁹¹¹

Институционалната рамка на ДЗР за надзор на финансирањето политички кампањи беше создадена во 2012 година. Финансирањето на изборните кампањи на политичките партии, како и годишното финансирање се предмет на надворешен надзор од страна на ДЗР. Доколку ДЗР открие неправилности во финансиските извештаи за изборната кампања, што е спротивно од одредбите на Изборниот законик, има право да побара поведување прекршочна постапка или пријава од страна на надлежниот јавен обвинител во рок од 30 дена од денот на утврдување на нередовностите.⁹¹²

Во 2014 година, ДЗР прими 33 годишни финансиски извештаи, 32 годишни сметки и 33 извештаи од регистарот на донации од вкупно 55 политички партии.⁹¹³ За оние политички партии што не поднеле финансиски извештаи за 2013 година, ДЗР препорача Министерот за правда да го прекине редовното годишно буџетско финансирање на

⁹⁰⁷ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, членови 24 и 25.

⁹⁰⁸ МЦМС, 2014: стр. 57.

⁹⁰⁹ Одговор на прашањето, Тања Таневска, главен ревизор, 22.6.2015 г.

⁹¹⁰ ОЕЦД/СИГМА, 2012: стр. 46.

⁹¹¹ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, член 30 (3).

⁹¹² Изборен законик на РМ, Службен весник на РМ бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 85 (7).

⁹¹³ За политичките партии што не ги поднеле финансиските извештаи за 2013 година, ДЗР поднесе предлог до Министерот за правда врз основа на кој Министерот донесе одлука за укинување на редовното годишно буџетско финансирање на тие политички партии. Одлуката имаше влијание и, следствено, некои политички партии поднесоа финансиски извештаи. Одлуката начелно покри 35 политички партии што не ги испочитуваа обврските за финансиско известување за 2013 година, т.е. не поднесоа извештај од регистарот на примени донации, годишна сметка или годишен финансиски извештај. (ДЗР, 2014: стр. 38)

политичките партии. Министерот за правда го прекина финансирањето, па следствено на тоа, некои политички партии поднесоа финансиски извештаи⁹¹⁴.

ДЗР е потписник на Протоколот за соработка за превенција и репресија на корупција и судир на интереси.⁹¹⁵ ДИК, ДЗР и ДКСК немаат право да наметнуваат санкции, но можат случаите да ги проследат до надлежните судови со поведување прекршочни или кривични постапки.⁹¹⁶ ДЗР може или да поднесе иницијатива за прекршочна постапка или да поднесе извештај до надлежниот јавен обвинител, доколку утврди дека има неправилности во извештаите.

ПРЕПОРАКА

П1. Собранието треба да го поддржи надзорот од страна на ДЗР и да иницира механизми за санкционирање и имплементирање на препораките, со цел да се зајакнат улогата и ефективноста во надзорот над јавните расходи.

КОМЕНТАР:

ДЗР треба да се зема како пример за повеќето или сите други столбови. ДЗР може да служи како модел за споредба на сите институционални капацитети (во смисла на ресурси) и за развој на општи насоки во смисла на тоа што е потребно за соодветно и ефикасно извршување на задачите.

⁹¹⁴ Службен весник на РМ бр. 189/2014, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/a17ac0e2f2c243c1bdf936f059bf66fe.pdf>

⁹¹⁵ Потпишано на 25 декември 2007 година од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата, Управата за јавни приходи, Јавното обвинителство на Република Македонија, Народниот правобранител на Република Македонија, Судскиот совет на Република Македонија, Министерството за внатрешни работи, Државниот завод за ревизија, Царинската управа, Финансиската полиција, Дирекцијата за спречување перење пари и Државниот завод за геодетски работи.

⁹¹⁶ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ бр. 66/10, 145/2010, 12/2014, 43/2014.

9. НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ

РЕЗИМЕ

Народниот правобранител има важна улога во заштитата на основните човекови права на граѓаните.

Законската и институционалната основа на Народниот правобранител е добро организирана. Од процената на НСИ произлегува дека Народниот правобранител е еден од најсилните столбови во македонскиот НСИ и има високо ниво на транспарентност и отчетност. Сепак, во практиката, Народниот правобранител има тешкотии со ресурси и персонал што мора да бидат решени со цел да ја врши својата должност.

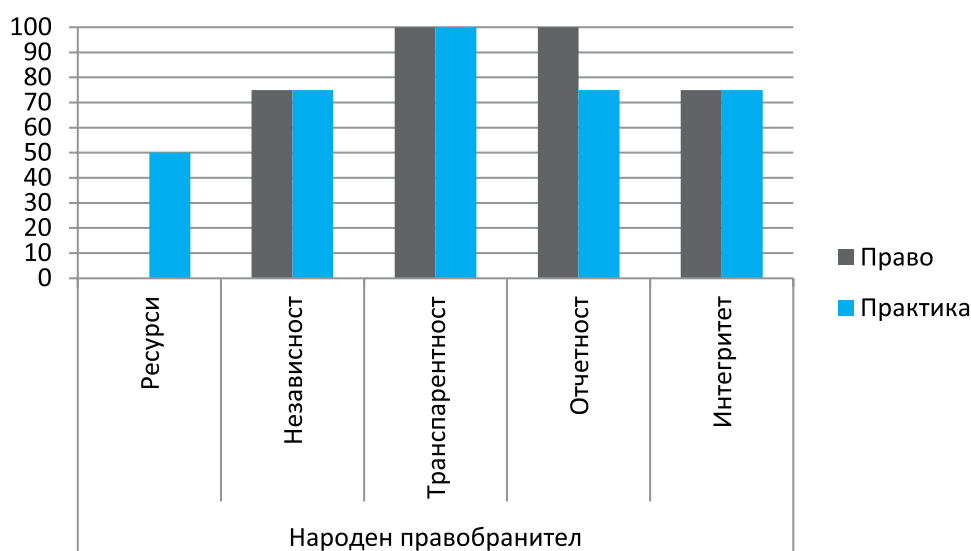
Во табелата подолу се дадени оцените на показателите што ја сумираат процената на канцеларијата на Народниот правобранител во смисла на капацитетот, внатрешното управување и улогата во македонскиот систем за интегритет. Во продолжение на овој дел е дадена квалитативна анализа за секој показател.

ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ: 76,3/100



ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 66,6/100	Ресурси	/	50
	Независност	75	75
Управување 87,5/100	Транспарентност	100	100
	Отчетност	100	75
	Интегритет	75	75
Улога 75/100	Истрага		75
	Промовирање добри практики		75

Оцена за столбот според правото и практиката



СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Канцеларијата на Народниот правобранител е основана во 1997 година, а канцеларијата и независноста на Народниот правобранител се загарантирани со Уставот.⁹¹⁷ Следствено на уставните обврски засновани врз Охридскиот рамковен договор⁹¹⁸, нов Закон за Народен правобранител беше донесен во 2003 година,⁹¹⁹ според кој институцијата е децентрализирана и се отворени регионални канцеларии. Организацијата на Народниот правобранител е утврдена согласно Законот за Народен правобранител и други подзаконски акти.⁹²⁰

⁹¹⁷ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 52/91, член 77.

⁹¹⁸ Охридски рамковен договор, усвоен на 13.8.2001 година.

⁹¹⁹ Закон за народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003.

⁹²⁰ Закон за народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 7/1997, Правилник за народниот правобранител и подзаконски акт за формата, содржината и постапката за издавање, користење и конфискација на официјални картички на Народниот правобранител, замениците и вработените во стручната служба на Народниот правобранител. <http://ombudsman.mk/EN/competence/rulebook.aspx>

Седиштето на Народниот правобранител е во Скопје, а има шест регионални канцеларии во Битола, Кичево, Куманово, Струмица, Тетово и во Штип. По измените на законот од 2009 година⁹²¹ беа воспоставени посебни одделенија за заштита на правата на децата и лицата со посебни потреби; заштита на граѓаните против дискриминација и обезбедување правична застапеност, како и заштита од тортура и друг вид свирепо, нечовечко или понижувачко постапување или казнување. Секој заменик е одговорен за посебни тематски одделенија: граѓански права и слободи и права на членовите на заедниците; права на социјална заштита и социјална сигурност; економски права и прописи; право на работа, правата на животната средина и правата на потрошувачите.

Според Уставот во Аманданот XII,⁹²² Народниот правобранител е именуван да предложи членови на Комитет за односи меѓу заедниците, доколку нема претставници, како што е утврдено со Уставот. Номинациите се вршат по консултација со релевантните претставници на тие заедници.⁹²³

Со ратификацијата на Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура во 2008 година,⁹²⁴ Народниот правобранител доби овластување да ја преземе улогата на Национален превентивен механизам (НПМ), кој започна со работа во 2011 година.

Меѓународниот координативен комитет за националните институции за промоција и заштита на човековите права⁹²⁵ го акредитираше Народниот правобранител со статус Б во октомври 2011 година, што значи дека оваа институција е во делумна усогласеност со Париските начела⁹²⁶ во врска со статусот на националните институции, назначени со надлежност за заштита на човековите права.⁹²⁷

ПРОЦЕНА

КАПАЦИТЕТ

9.1.1 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен Народниот правобранител има соодветни ресурси за постигнување на своите цели во практиката?

Народниот правобранител се финансира од државниот буџет, на годишна основа. Во последниве три години, буџетот на Народниот правобранител беше зголемен за 19%. Во 2013 година, Народниот правобранител добил 1.045.048 ЕУР; во 2014 година, буџетот се зголемил за 9,8% на 1.160.260 ЕУР, додека, пак, предвидениот буџет за 2015 година е 1.183.349 ЕУР. Сепак, во годишниот извештај на Народниот правобранител се вели дека „буџетот на Народниот правобранител не обезбедил средства за уна-

⁹²¹ Службен весник на РМ бр. 114/2009.

⁹²² Amendment XII, Official Gazette of RM, No. 91/2001.

⁹²³ Устав на РМ, Службен весник на РМ бр. 52/91.

⁹²⁴ Закон за ратификување на Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување (ОПКАТ), Службен весник на РМ бр. 165/2008.

⁹²⁵ <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/default.aspx> [пристапено на 29.06.2015]

⁹²⁶ <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20%2823%20May%202014%29.pdf> [пристапено на 1.6.2015 г.]

⁹²⁷ <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx> Усвоена од општото собрание со резолуција 48/134 од 20 декември 1993 година.

предување на човековите права и слободи. Народниот правобранител се соочува со тешкотии за обезбедување преводи и објави на извештаите поради недостиг на финансии⁹²⁸.

Народниот правобранител не учествува во подготвувањето на буџетот и покрај тоа што со законот е предвидено дека Народниот правобранител ја објаснува основата на побараните средства на седница на Собрание.⁹²⁹

Според годишниот извештај на Народниот правобранител од 2014 година, одобрените средства не се доволни и тоа ја ограничува работата на институцијата во унапредувањето на човековите права и слободи.⁹³⁰ Иницијативите за унапредување на човековите права досега беа финансирани од Инструментот за техничка помош и размена на информации на Европската комисија, Амбасадата на Кралството Холандија во Македонија, канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) и мисијата на ОБСЕ во Скопје, но никогаш со буџетска поддршка.⁹³¹ Надлежностите на Народниот правобранител во поглед на националниот превентивен механизам што ја спроведува Конвенцијата против тортура не може да се вршат поради тоа што е нецелосно екипиран тимот или не е финансирана неговата работа.⁹³²

Во практиката, финансиските средства одобрени за Народниот правобранител секогаш се многу помали од она што е побарано. Во 2015 година беа покриени основните трошоци, но немаше средства за стручни обуки за вработените, публикации, преводи итн. Дополнителен финансиски притисок се врши кога Владата, во спроведувањето на антикризните мерки се обидува да користи дополнителни буџети за кратење веќе доделени средства.⁹³³

Во текот на 2013 година беа вработени седум заменици на Народниот правобранител во седиштето и во шесте регионални канцеларии. Стручната служба на Народниот правобранител има 78 вработени.⁹³⁴ Генералниот секретар на Народниот правобранител управува со Стручната служба. Вработените поседуваат соодветни вештини и стручност.

Сепак, Народниот правобранител се соочува со недостиг на човечки ресурси.⁹³⁵ Во последниве години, трендот е таков што не се дава одобрение за пополнување слободни места и за креирање нови работни места. Бројот на вработени во административната канцеларија постојано се намалува. Надоместоците се несоодветни, а има тешкотии да се вработи и да се задржи специјализиран и стручен персонал.⁹³⁶

⁹²⁸ Народен правобранител – Државна институција за заштита на човековите права, *Годишен извештај за нивото на почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи 2013* (Скопје: Народен правобранител, 2013), стр. 132.

⁹²⁹ Исто.

⁹³⁰ Народен правобранител, *Годишен извештај на народниот правобранител за 2014 година*, (Скопје: Народен правобранител, 2014), стр. 115 <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2014/GI%202014.pdf>

⁹³¹ Исто.

⁹³² Исто.

⁹³³ Интервју со Иџет Мемети, Народен правобранител на РМ, (лице в лице), 3.7.2015 г.

⁹³⁴ Согласно структурата на квалификации на вработените, 63 имаат високо образование, додека, пак, 12 имаат средно образование. Од нив, 45 се жени и 30 се мажи. Во институцијата Народен правобранител се вработени: 31 Македонец, 31 Албанец, 2 Роми, 3 Срби, 3 власи, 2 бобњаци и по еден Турчин и Хрват.

⁹³⁵ Интервју со Народниот правобранител Иџет Мемети спроведено од д-р Слаѓана Тасева на 3 јули 2015 година.

⁹³⁶ Интервју со Иџет Мемети, Народен правобранител на РМ, (лице в лице), 3.7.2015 г.

9.1.2 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен Народниот правобранител е независен според законот?

Законската рамка предвидува голем број механизми во насока на обезбедување на независноста на Народниот правобранител, но постојат недостатоци што би можеле да ги загорзат независноста и непристрасноста. Исто така, постојат ограничувања во поглед на тоа што може да го истражува Народниот правобранител.

Народниот правобранител е заснован со Уставот од 1991 година. Покрај тоа, согласно правната рамка, Народниот правобранител е независен и самостоен во вршењето на својата функција.⁹³⁷

Народниот правобранител ги штити уставните и законските права на граѓаните при повреди од страна на органите на државната управа или други органи и организации што имаат јавни овластувања.⁹³⁸ Собранието го усвои првиот Закон за Народен правобранител во 1997 година, но со цел да се отстранат недостатоците и да се создадат гаранции за независноста на институцијата, законот беше изменет и дополнет во 2003 година.⁹³⁹

Народниот правобранител се избира од Собранието, по номинирање од страна на надлежна собраниска комисија, со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.⁹⁴⁰ Народниот правобранител има мандат од осум години, со право на уште еден избор.⁹⁴¹ Позицијата е неспоива со вршење друга јавна функција или професија или со членување во политичка партија.⁹⁴²

Народниот правобранител се избира врз основа на јасни стручни критериуми, вклучително врз основа на претходно работно искуство во областа на заштитата на правата на граѓаните.⁹⁴³ Постојат слични критериуми за избор на заменик на Народниот правобранител.⁹⁴⁴ Лицата избрани како заменици на Народниот правобранител треба да бидат избрани од сите заедници во Република Македонија, но и според задоволување на стручните критериуми.⁹⁴⁵ Платата на Народниот правобранител е на исто ниво со платата на член на Владата.⁹⁴⁶

Вработените/персоналот во канцеларијата на Народниот правобранител имаат статус на државни службеници и нивното вработување се организира од Агенција за администрација.⁹⁴⁷ Народниот правобранител има право да одлучи како ќе се спроведе постапката.⁹⁴⁸

⁹³⁷ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 6.

⁹³⁸ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 52/91, член 77.

⁹³⁹ Службен весник на РМ, бр. 60/2003.

⁹⁴⁰ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 5.

⁹⁴¹ Исто.

⁹⁴² Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 8.

⁹⁴³ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 6.

⁹⁴⁴ Исто.

⁹⁴⁵ Исто.

⁹⁴⁶ Како и претседател на работното тело на Собранието, претседател на Врховниот суд, Јавен обвинител, судија во Уставниот суд, гувернер на Народна банка на РМ, Јавен обвинител, секретар на Собранието и секретар на Владата.

⁹⁴⁷ Закон за администрација, Службен весник на РМ бр. 27/2014, член 14.

⁹⁴⁸ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 38.

Народниот правобранител може да биде отстранет од функцијата доколку самиот го побара тоа; доколку е осуден/-а за кривично дело што резултира со најмалку шестмесечна затворска казна; доколку медицински се потврди дека ја загубил/-а психофизичката способност за вршење на функцијата Народен правобранител; доколку стекне право за пензија или доколку ги извршува должностите на непрофесионален, пристрасен или неодговорен начин.⁹⁴⁹

Народниот правобранител е должен да ги заштити граѓаните од неоправдано одложување судски постапки или непрофесионално постапување на судовите, но не смее да ја попречи независноста и самостојноста на судството. Народниот правобранител нема да преземе активности во случаите за кои е во тек судска постапка, освен за горенаведените случаи.⁹⁵⁰

9.1.3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **75**

До кој степен Народниот правобранител е независен во практиката?

Според извештајот за напредокот на ЕК за 2013 година, Народниот правобранител работи како независен орган за заштита на човековите права.⁹⁵¹

Народниот правобранител беше критикуван од групите за човекови права заради преиспитувањето на инцидентот од 24 декември 2014 година, кога новинари и пратеници беа исфрлени од седницата за буџетот на Собранието.⁹⁵² Откако здружението на новинари поднесе жалба, Народниот правобранител изјави дека нема надлежност да постапува, но реагираше во медиумите осудувајќи го ваквиот однос кон новинарите. Хелсиншкиот комитет, при разгледување на ситуацијата, сметаше дека Народниот правобранител имал надлежност и не успеал да ги заштити уставните и законските права на граѓаните. По инцидентот, независноста на Народниот правобранител е доведена под знак прашање.⁹⁵³

Според Меѓународниот координативен комитет за националните институции за промоција и заштита на човековите права, Народниот правобранител е во делумна усогласеност со Париските начела⁹⁵⁴. Шесте главни критериуми за Националните институции за човекови права (НИЧП) што произлегуваат од Париските начела се следниве:

1. „Колку што е можно пошироки“ овластувања, врз основа на стандардите за универзални човекови права и вклучително двојната одговорност за промоција и заштита на човековите права, кои ги покриваат сите човекови права;
2. Независност од Владата;
3. Независност загарантирана со Устав или со закон;
3. Соодветни овластувања за истрага;
5. Плурализам, вклучително преку членство и/или ефективна соработка; и
6. Соодветни човекови и финансиски ресурси.

⁹⁴⁹ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 9.

⁹⁵⁰ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 12.

⁹⁵¹ Европска комисија, 2013: стр. 9.

⁹⁵² Хелсиншки комитет за човекови права на РМ, *Специјален извештај за 49-тата седница на Собранието на Република Македонија, одржана на 24.12.2012 г. – „Развој пред и внатре во Собранието*, (Скопје: Хелсиншки комитет за човекови права на РМ, 2013), стр. 2 <http://www.mhc.org.mk/reports/100#> [пристапено на 1.6.2015 г.].

⁹⁵³ Хелсиншки комитет за човекови права на РМ, *Месечен извештај за човекови права на Република Македонија, јануари 2013 година*, (Скопје: Хелсиншки комитет за човекови права на РМ, 2013), стр. 3. Достапно на: http://www.mhc.org.mk/system/uploads/redactor_assets/documents/306/Monthly_Report_JANUARY_2013.pdf [пристапено на 1 јуни 2015 година].

⁹⁵⁴ Акредитација од Меѓународниот координативен комитет на државни институции за промоција и заштита на човековите права, статус на акредитација од 28 јануари 2014 година http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf [пристапено на 5 јуни 2015 година]

Досега, ниту еден Народен правобранител во Р. Македонија не е отстранет од својата функција пред истекот на мандатот, а само сегашниот Народен правобранител е повторно избран. Не постојат случаи на Народни правобранители вклучени во политички активности или во вршење други активности забранети со закон или држење позиции што би можеле да ја загорзат независноста на институцијата.

УПРАВУВАЊЕ

9.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **100**

До кој степен се поставени одредби со кои се обезбедува достапност до јавноста на релевантни информации за активностите и процесот на одлучување на Народниот правобранител?

Народниот правобранител е обврзан да ги почитува приватноста и доверливоста на информациите за лицата што даваат поднесоци.⁹⁵⁵

Народниот правобранител поднесува годишен извештај до Собранието најдоцна до 31 март секоја година,⁹⁵⁶ со што го информира Собранието за унапредување и заштита на уставните и законските права на граѓаните и за почитувањето на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците.⁹⁵⁷ Со законот е предвидено дека годишниот извештај мора да биде објавен и доставен до медиумите, имајќи ги предвид факторите за доверливост,⁹⁵⁸ а за посебните работи во нејзина/негова надлежност, Народниот правобранител може да изготви посебни извештаи⁹⁵⁹.

Народниот правобранител изготвува годишен извештај за Националниот превентивен механизам и има обврска да го објави и да го дистрибуира.⁹⁶⁰ Годишниот извештај се однесува на надлежноста на националниот превентивен механизам за посета, извештаи и давање препораки на надлежните органи организации и установи во врска со условите за остварување на правата на лицата на кои слободата на движење им е ограничена.⁹⁶¹

Народниот правобранител е должен да ја извести јавноста за своите активности преку својата интернет-страница, преку соопштенија за јавност и прес-конференции, годишни извештаи и други методи.⁹⁶² Информациите мора да бидат објавени со почитување на правилата за заштита на приватноста на подносителите на претставките и другите.⁹⁶³

На интернет-страницата на Народниот правобранител се објавуваат информации од општ карактер, како што се: законска рамка, организациска структура, надлежности и методи за работа, услуги за граѓаните, контакт, насоки како да се поднесе претставка и информации за предметно работење.⁹⁶⁴

⁹⁵⁵ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 18.

⁹⁵⁶ Деловник за работа на Народниот правобранител, член 56.

⁹⁵⁷ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 36.

⁹⁵⁸ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 36.

⁹⁵⁹ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 37.

⁹⁶⁰ Деловник за работа на Народниот правобранител, член 20.

⁹⁶¹ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 31-б.

⁹⁶² Деловник за работа на Народниот правобранител, член 54.

⁹⁶³ Деловник за работа на Народниот правобранител, член 54.

⁹⁶⁴ Деловник за работа на Народниот правобранител, член 55.

Народниот правобранител и заменикот на Народниот правобранител е потребно да поднесат детален анкетен лист за имотна состојба⁹⁶⁵. Не постојат законски одредби во врска со вклученоста на јавноста во активностите на Народниот правобранител (на пример, преку јавни консултации или воспоставување јавни совети и советодавни комисији).

9.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **100**

До кој степен постои транспарентност во активностите и процесот на носење одлуки на Народниот правобранител во практиката?

Народниот правобранител обезбедува пристап до информации од различни типови за јавноста, како што се: општи информации за институцијата и нејзините активности. На интернет-страницата се објавени информации за областа на дејствување,⁹⁶⁶ годишни извештаи,⁹⁶⁷ посебни извештаи⁹⁶⁸ и мислења. Информациите се објавуваат на интернет-страницата на три јазици: македонски⁹⁶⁹, албански⁹⁷⁰ и англиски.⁹⁷¹ Официјалната интернет-страница е редовно ажурирана со информации за работата на претставки⁹⁷², националниот превентивен механизам⁹⁷³ и промотивни, како и меѓународни активности⁹⁷⁴.

Народниот правобранител навремено објавува информации, и покрај тоа што нема законска обврска за тоа,⁹⁷⁵ а јавни се и податоците за бројот на примени претставки, тековни и обработени, како и опис на случаите.

Според „Извештајот во сенка за недискриминација“, некои претставници од регионалните канцеларии веруваат дека воспоставувањето на регионалните канцеларии го доближиле Народниот правобранител до јавноста и дека тоа довело до зголемен број претставки.⁹⁷⁶ Сепак, нејасно е дали зголемувањето на бројот на претставки е поради зголеменото присуство на канцелариите на Народниот правобранител, или поради влошувањето на човековите права и слободи.

Народниот правобранител и замениците ги објавуваат нивните анкетни листови на интернет-страницата на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК)⁹⁷⁷.

9.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **100**

До кој степен постојат одредби за обезбедување дека Народниот правобранител мора да известува и да сноси одговорност за своите постапки?

⁹⁶⁵ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008 и 145/2010, членови 33 и 34.

⁹⁶⁶ http://ombudsman.mk/EN/ombudsman_work/field_of_work.aspx [пристапено на 15 јуни 2015 година].

⁹⁶⁷ http://ombudsman.mk/EN/annual_reports.aspx [пристапено на 15 јуни 2015 година].

⁹⁶⁸ http://ombudsman.mk/EN/special_reports.aspx [пристапено на 15 јуни 2015 година].

⁹⁶⁹ <http://ombudsman.mk/MK/default.aspx> [пристапено на 15 јуни 2015 година].

⁹⁷⁰ <http://ombudsman.mk/SQ/default.aspx> [пристапено на 15 јуни 2015 година].

⁹⁷¹ <http://ombudsman.mk/EN/default.aspx> [пристапено на 15 јуни 2015 година].

⁹⁷² http://ombudsman.mk/EN/ombudsman_work/practice/information.aspx [пристапено на 15 јуни 2015 година].

⁹⁷³ http://ombudsman.mk/EN/submit_a_complain.aspx [пристапено на 15 јуни 2015 година].

⁹⁷⁴ <http://ombudsman.mk/EN/default.aspx> [пристапено на 15 јуни 2015 година].

⁹⁷⁵ Интервју со Иџет Мемети, Народен правобранител на РМ, (лице в лице), 3.7.2015 г.

⁹⁷⁶ Центар за истражување и креирање политики (ЦИКП), *Извештај во сенка за недискриминација* (Скопје: ЦИКП, 2012 година), стр. 27.

⁹⁷⁷ http://www.dksk.org.mk/imoti_2/index. [пристапено на 15 јуни 2015 година].

Народниот правобранител е одговорен пред Собранието, кое треба да го прегледува извештајот на јавна седница на која присуствуваат претставници од Владата.⁹⁷⁸ Годишниот извештај е јавен документ и ги содржи наодите во поглед на нивото на почитување на човековите права и слободите на граѓаните, опис на главните проблеми, статистички податоци, информации за обработени и тековни постапувања по претставки, опис на посебни случаи на повреда, како и извештај за другите активности на Народниот правобранител.⁹⁷⁹ Исто така, Народниот правобранител може да поднесува посебни извештаи до органите на локалните власти.

Активностите на Народниот правобранител не се предмет на судски постапки.

Механизмите за отчетност на јавните институции се применливи за персоналот на Народниот правобранител,⁹⁸⁰ вклучително и законот за заштита на укажувачите.

9.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **75**

До кој степен Народниот правобранител мора да известува и да сноси одговорност за своите постапки во практиката?

Народниот правобранител навремено ги поднесува своите извештаи до Собранието, а извештаите се дискутираат на седници на Собранието со владини претставници.⁹⁸¹

Покрај годишните извештаи, Народниот правобранител објави над 30 тематски извештаи што се однесуваат на недискриминација и правична застапеност, затвори, здравство, деца, образование, социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување и полиција.⁹⁸²

Народниот правобранител поднесува информации на секои три месеци до Владата за бројот и видот на барањата поднесени од Народниот правобранител до органите на власта. Ова придонесува за забрзувањето на одредени постапки на Народниот правобранител. Сепак, постојат владини органи што не соработуваат или ја попречуваат работата на Народниот правобранител.⁹⁸³

Народниот правобранител редовно ја информира јавноста за својата работа и се среќава со граѓани, што придонесува за јавниот надзор над активностите на Народниот правобранител.⁹⁸⁴

Досега нема случаи на „укажувачи“ во рамките на канцеларијата на Народниот правобранител.⁹⁸⁵ Законот за заштита на укажувачите од ноември 2015 година предвидува надлежност за Народниот правобранител во смисла на заштитено надворешно пријавување.⁹⁸⁶

⁹⁷⁸ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 36.

⁹⁷⁹ Деловник за работа на Народниот правобранител, член 56.

⁹⁸⁰ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010.

⁹⁸¹ Собрание на Република Македонија, Комисија за политички системи и меѓуетнички односи, бр. 12-2429, 1 јули, 2014 г., <http://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=e1297e5b-14f9-4591-88ec-b0c07a39e3ba> [пристапено на 1 јуни 2015 г.].

⁹⁸² Иџет Мемети, 2012, *Народен правобранител на Република Македонија: Институционален карактер*, (Скопје: Народен правобранител на РМ, 2012 година), стр. 209. http://studiorum.org.mk/evrodialog/16/pdf/Evrodialog_br_16_4_1-Memeti_ENG.pdf [пристапено на 1 јуни 2015 г.].

⁹⁸³ Народен правобранител, 2014: стр. 150.

⁹⁸⁴ Интервју со Иџет Мемети, Народен правобранител на РМ, (лице в лице), 3.7.2015 г.

⁹⁸⁵ Исто.

⁹⁸⁶ Закон за заштита на укажувачи, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 196/2015.

9.2.5 МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен се воспоставени одредби за обезбедување на интегритетот на Народниот правобранител?

Не постои пишан кодекс на постапување за канцеларијата на Народниот правобранител, туку, согласно законот, Народниот правобранител изјавува дека функцијата ќе ја врши совесно и одговорно и ќе ги почитува Уставот и законите.⁹⁸⁷ Понатаму, функцијата Народен правобранител е неспоива со вршење друга јавна функција, професија или со членство во политичка партија.⁹⁸⁸

Персоналот на Народниот правобранител, кој има статус на државни службеници, е предмет на етичкиот кодекс на државните службеници.⁹⁸⁹ Кодексот содржи широки правила што се однесуваат на начелата на правичност, професионален интегритет, ефикасност, ефективност и посветеност на вршењето на нивната службена должност. Повредите на кодексот се основа за раскинување на работниот однос.⁹⁹⁰ Во кодексот се вклучени начелата што се однесуваат на судир на интереси, применливи за персоналот на Народниот правобранител.⁹⁹¹ Избраните службени лица и назначени лица (вклучително Народниот правобранител и замениците) се предмет на Законот за спречување судир на интереси. Не постојат посебни правила за подароци за персоналот на Народниот правобранител, но тие мора да се придржуваат кон правилата за подароци применливи за државните службеници.⁹⁹² Слично на ова, персоналот на Народниот правобранител е предмет на истите рестрикции по вработувањето како и кај другите државни службеници.⁹⁹³

Народниот правобранител е обврзан да ги почитува приватноста и доверливоста на информациите од претставките.⁹⁹⁴ Народниот правобранител е обврзан да постапува по претставки непристрасно, ефикасно и одговорно.⁹⁹⁵ Народниот правобранител мора да прати известување до подносителот на претставката во рок од 15 дена од приемот на претставката, без разлика дали ќе биде започната постапка за нивниот случај.⁹⁹⁶

9.2.6 МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **75**

До кој степен е обезбеден интегритетот на Народниот правобранител во практиката?

Интегритетот на Народниот правобранител е обезбеден преку процесот на назначување од страна на Собранието. Во практиката, доколку на заменик на Народниот пра-

⁹⁸⁷ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 7.

⁹⁸⁸ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 8.

⁹⁸⁹ Кодекс на однесување на државните службеници, Службен весник на РМ бр. 129/2011.

⁹⁹⁰ Кодекс на однесување на државните службеници, Службен весник на РМ бр. 129/2011, 1, член 1 (1).

⁹⁹¹ Кодекс на однесување на државните службеници, Службен весник на РМ бр. 129/2011, член 9.

⁹⁹² „Доколку на службено лице му е понуден подарок поврзан со вршењето на својата јавна должност, службеното лице е должно да го одбие, да го утврди идентитетот на понудувачот, а доколку е подарок што не може да биде вратен, треба да го пријави до надлежен орган најдоцна во рок од 48 часа“, Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ бр. 70/2007, 114/2009, 128/2009, член 16.

⁹⁹³ „Службеното лице не смее за време на својот мандат и во рок од пет години по завршувањето на мандатот да стекнува права во субјектот што бил под негов/нејзин надзор, или договорен однос“.

⁹⁹⁴ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 18.

⁹⁹⁵ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 17.

⁹⁹⁶ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 20 и 22.

вобранител не му е дозволено да дејствува во одреден процес поради судир на интереси, Народниот правобранител носи одлука кој од другите заменици на Народниот правобранител ќе го процесира случајот⁹⁹⁷.

Механизмите за интегритет функционираат добро, а правилата што утврдуваат судир на интереси и примање подароци се почитуваат целосно од страна на вработените во канцеларијата на Народниот правобранител⁹⁹⁸. Нема примери за повреда на кодексот на постапување од страна на вработените на Народниот правобранител.⁹⁹⁹

Затворените случаи се класифицираат според типот на случај и според бројот на досие во посебни папки. Според тоа, Народниот правобранител секоја година донесува интересен акт со кој се регулира кои случаи имаат трајна вредност, а кои треба да се чуваат ограничен временски период¹⁰⁰⁰.

УЛОГА

9.3.1 ИСТРАГА

Оцена **75**

До кој степен Народниот правобранител е активен и ефективен во справувањето со претставки од јавноста?

Постапката за поднесување претставки до Народниот правобранител е едноставна. Секој граѓанин може да поднесе претставка до Народниот правобранител (лично или преку претставник).¹⁰⁰¹ Претставката може да биде доставена лично или преку пошта, факс или електронска пошта до канцеларијата на Народниот правобранител или да биде поднесена усно во канцеларијата. Поднесувањето претставка е бесплатно. Претставката мора да биде разбирлива и читлива и да исполнува одредени услови,¹⁰⁰² може да биде на кој било јазик и писмо што го користи граѓанинот.¹⁰⁰³ Постои достапен формулар за поднесување претставки, но неговото користење не е обврзувачко.¹⁰⁰⁴ Доколку претставката е неразбирлива и не ги содржи потребните факти и докази, Народниот правобранител од подносителот на претставката ќе побара појаснување во период од 8 до 30 дена.¹⁰⁰⁵

Народниот правобранител мора да ги почитува доверливоста и тајноста на податоците на подносителот на претставката, како и да се осигури дека ниту една од активностите нема да предизвикаат штетни последици за подносителот на претставката од органот за кој тој/таа тврди дека ги повредил нивните права.¹⁰⁰⁶

⁹⁹⁷ Интервју со Иџет Мемети, Народен правобранител на РМ, (лице в лице), 3.7.2015 г.

⁹⁹⁸ Интервју со Уранија Пировска, извршен директор на Хелсиншкиот комитет на Република Македонија, поранешен вработен во канцеларијата на Народниот правобранител, (лице в лице), 10.11.2015 г.

⁹⁹⁹ Интервју со Иџет Мемети, Народен правобранител на РМ, (лице в лице), 3.7.2015 г.

¹⁰⁰⁰ Интервју со Уранија Пировска, извршен директор на Хелсиншки комитет на Република Македонија, поранешен вработен во канцеларијата на Народниот правобранител, (лице в лице), 10.11.2015 г.

¹⁰⁰¹ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 13, став 1.

¹⁰⁰² Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 16. Претставката мора да биде потпишана и да содржи информации за подносителот (име, презиме, адреса, телефон итн.); исто така, мора да ги содржи околностите, фактите и доказите на кои се базира (разрешување, одлука, жалба, заклучок, изјава, потврда, мислење итн.); органот, т.е. организацијата, како и службеното лице на кое се однесува; исто така, мора да биде наведен актот (решение, одлука, изјава итн.) според кој е прекршено правото; Крајно, претставката треба да содржи правни лекови што ги спровел подносителот, ако има.

¹⁰⁰³ Деловник за работа на Народниот правобранител, член 33.

¹⁰⁰⁴ http://ombudsman.mk/en/search/673/how_can_i_submit_a_complaint_.aspx [пристапено на 9 јуни 2015 година].

¹⁰⁰⁵ Деловник за работа на Народниот правобранител, член 34.

¹⁰⁰⁶ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 18.

Народниот правобранител, секоја година, прима сè поголем број претставки.¹⁰⁰⁷

Број на примени претставки						
Извор: Годишни извештаи						
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
3.022	3.632	4.043	4.256	4.346	3.780	4.249

Во 2014 година, Народниот правобранител примил 4.995 претставки, од кои 746 се пренесени од претходната година.¹⁰⁰⁸ Во 72, или 1,77% од случаите, Народниот правобранител презел правни активности, 72 или 1,77% од случаите биле разрешени на друг начин, а 6 или 0,14% од случаите биле анонимни.¹⁰⁰⁹ Најголемиот број од поплаките се однесувале на судскиот систем (901 или 21,20%); права на потрошувачи што се однесуваат на комуналии и други давачки (486 или 11,43%) и финансии и финансиски операции (407 или 5,58%).¹⁰¹⁰ Според местото на живеење, најголемиот дел од претставките се поднесени од Скопје.¹⁰¹¹ Надвор од главниот град, најголемиот број од претставките доаѓаат од местата каде што се наоѓаат регионалните канцеларии на Народниот правобранител.¹⁰¹²

Канцеларијата на Народниот правобранител има активна улога како национален превентивен механизам според Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура.

Нивото на следење на препораките на Народниот правобранител од државните органи е високо, приближно 80%.

Канцеларијата на Народниот правобранител може да поведе постапки по своја иницијатива доколку процени дека се повредени уставните и законските права на граѓаните или се повредени начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите.¹⁰¹³ Сепак, според годишниот извештај на Народниот правобранител за 2014 година, од вкупниот број 4.249 случаи, само 27 или 0,6% од случаите биле испитани по иницијатива на Народниот правобранител.¹⁰¹⁴ Народниот правобранител изјави дека повел постапка, по своја иницијатива, за случајот на масовно незаконско прислушување, за што поднел прашања до канцеларијата на

Јавниот обвинител, до Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК), Агенцијата за електронски комуникации и до Собранието, вклучително кој ја дал наредбата, кој

¹⁰⁰⁷ <http://www.independent.mk/articles/15789/>

Macedonian+Ombudsman+More+and+More+Citizens+Ask+for+Institution%27s+Help#sthash.8mWx19aF.dpuf [пристапено на 9 јуни 2015 година].

¹⁰⁰⁸ Од постапките извршени за 4.062 претставки, во 878 претставки или 21,61% од случаите не е започната постапка, за 1.920 случаи или 47,27% од случаите постапката била суспендирана, додека, пак, за 1.114 или 27,42% од претставките, Народниот правобранител утврдил кршење на човековите права и слободи, а интервенциите на Народниот правобранител беа прифатени.

¹⁰⁰⁹ Народен правобранител, 2014: стр. 149.

¹⁰¹⁰ Потоа следуваат: од работни односи 299 или 7,04%; социјална заштита 279 или 6,57%; од казнено-поправни и малолетнички поправни установи 274 или 6,45%; од имотно-правна област 239 или 5,62%; пензиско и инвалидско осигурување 221 или 5,20%; од областа на заштита на правата во полициски постапки 173 или 4,07%; урбанизација и градежништво 168 или 3,95%; здравствена заштита 125 или 2,94%; заштита на правата на децата 124 или 2,92%; статус на граѓани и други внатрешни работи 85 или 2,00%; изборни права 78 или 1,84%; недискриминација и соодветна и правична застапеност 66 или 1,55%; станбени односи 36 или 0,85%; животна средина 26 или 0,61%; образование, наука, култура 21 или 0,49%; лица со посебни потреби 11 или 0,26%; како и од други области за кои Народниот правобранител примил 230 или 5,41% од претставките. Народен правобранител, *Годишен извештај за нивото на почитување, промоција заштита на човековите права и слободи 2014*, стр. 123, 124.

¹⁰¹¹ Или 1.665, потоа следуваат претставки од подносителите од: Битола, Куманово, Кичево, Тетово, Штип, Охрид и други поголеми урбани заедници, како и од други земји.

¹⁰¹² Народен правобранител, 2014: стр. 143

¹⁰¹³ Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ бр. 60/2003, 114/2009, член 13, став 2.

¹⁰¹⁴ <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2014/GI%202014.pdf> [пристапено на 15 јуни 2015 година].

вршел надзор и дали вработените што вршат надзор над комуникациите постапувале согласно законот. Сè уште се чека одговор од институциите.¹⁰¹⁵

Според Хелсиншкиот комитет за човекови права,¹⁰¹⁶ испитаниците сметаат дека Народниот правобранител (27%) е институција до која може да се обратат за заштита на нивните човекови права.¹⁰¹⁷ Поранешната парламентарка, Сузана Салиу, во 2013 година имаше став дека зголемениот број претставки до Народниот правобранител ја прикажува довербата на граѓаните во институцијата Народен правобранител.¹⁰¹⁸ Останува прашањето дали ова е навистина така, или постои уназадување во заштитата на човековите права и слободи?¹⁰¹⁹

Канцеларијата на Народниот правобранител има теренска програма за зголемување на свеста и образовна и советодавна работа.¹⁰²⁰

9.3.2 ПРОМОВИРАЊЕ ДОБРИ ПРАКТИКИ

Оцена **75**

До кој степен е активен и ефективен Народниот правобранител во зголемувањето на свеста кај Владата и јавноста за стандардите на етичко постапување?

Во последниве години, Народниот правобранител посвети особено внимание на едукација на државната администрација за важноста на почитувањето на правата на граѓаните. Беа организирани неколку работилници за претставници на државните органи и организации на граѓанското општество.¹⁰²¹

Годишниот и посебните извештаи содржат детали и во голема мера даваат увид во работата на институциите што се разгледуваат. Во посебни случаи, препораките, како и општите забелешки се претставени пред релевантни институции.¹⁰²²

Препораките во голема мера не се соодветно применети, а Народниот правобранител ги нема потребните ресурси за ефективна работа со институциите со цел да им помогне во спроведувањето на препораките. Народниот правобранител и Собранието не соработуваат добро во врска со годишните извештаи поднесени од страна на Народниот правобранител. Нема повратни информации од Собранието и од работните тела на Собранието.¹⁰²³

¹⁰¹⁵ <http://www.independent.mk/articles/15789/>

Macedonian+Ombudsman+More+and+More+Citizens+Ask+for+Institution%27s+Help#sthash.8mWx19aF.dpuf [пристапено на 9 јуни 2015 година].

¹⁰¹⁶ Истражување спроведено во рамките на проектот: Зголемување на транспарентноста и подобрување на владеењето на правото со надзор и известување за кршење на човековите права во РМ извршено од Хелсиншкиот комитет за човекови права на РМ и поддржано од фондацијата Отворено општество, Македонија. Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје, спроведе емпириско истражување над јавното мислење за жителите на осумте региони во РМ од 9 до 30 декември 2014 година.

¹⁰¹⁷ Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, *Истражување за граѓанското разбирање и свест за човековите права и заштитни механизми во случај на нивно кршење*, (Скопје: Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, 2015), стр. 75. http://www.mhc.org.mk/system/uploads/redactor_assets/documents/903/Istrazuvanje_Razbiranje_na_covekovi_prava_MK_EN_AL.pdf [пристапено на 15 јуни 2015].

¹⁰¹⁸ Собрание на Република Македонија, Комисија за политички системи и меѓуетнички односи, бр. 12-1813/, 9 мај 2013 г. file:///C:/Users/Dona/Downloads/izvestaj_naroden_pravobranitel.pdf [пристапено на 15 јуни 2015 г.].

¹⁰¹⁹ Кенан Хасип, пратеник во Собрание на Република Македонија, Комисија за политички системи и меѓуетнички односи, бр. 12-1813/, 9 мај 2013 г. <http://www.sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=e1297e5b-14f9-4591-88ec-b0c07a39e3ba>

¹⁰²⁰ Ицет Мемети, 2012: стр. 209.

¹⁰²¹ Ицет Мемети, 2012: стр. 209.

¹⁰²² Народен правобранител, 2014: стр. 132.

¹⁰²³ Интервју со Ицет Мемети, Народен правобранител на РМ, (лице в лице), 3.7.2015 г.

ПРЕПОРАКА:

- П1.** Законот за Народниот правобранител треба да биде изменет и дополнет со цел да се осигури целосна усогласеност со Париските начела што се однесуваат на органите за човекови права, особено проширување на овластувањата на канцеларијата на Народниот правобранител за унапредување на човековите права.
- П2.** Потребни се поголеми човечки и финансиски ресурси за канцеларијата на Народниот правобранител со цел да се остварат надлежностите.
- П3.** Владата и Собранието треба да воведат законска одредба со која следењето на препораките на Народниот правобранител ќе биде задолжително, со јасни рокови, и да воведат соодветни санкции за неследење на случаите.

10. ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

РЕЗИМЕ

Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) е одговорна за спроведување на трите најважни антикорупциски закони¹⁰²⁴, а истовремено ДКСК нема средства за остварување на своите надлежности. Кодекс за постапување на членовите на ДКСК не е развиен. Според законот, улогата на ДКСК е да координира со антикорупциските политики и превентивни антикорупциски механизми. Во практиката, не е надлежна за координација на целокупните антикорупциски активности и нема доволна моќ за надзор над институциите, како што се Министерството за внатрешни работи или Канцеларијата на јавниот обвинител. На ДКСК се гледа како на нетранспарентна. Не постои проактивност за следење случаи, а соработката со заинтересираните страни е слаба.

Нема посебни услови за дополнителни тестови на интегритетот на членовите на ДКСК и на Секретаријатот. Проверката на анкетните листови и надзорот над судирот на интереси се главните активности на ДКСК, но овие одговорности се вршат на случаен начин. ДКСК презема одредени едукативни активности, но не го мери нивното влијание. Јавната доверба во независноста и непристрасноста на ДКСК е ниска.

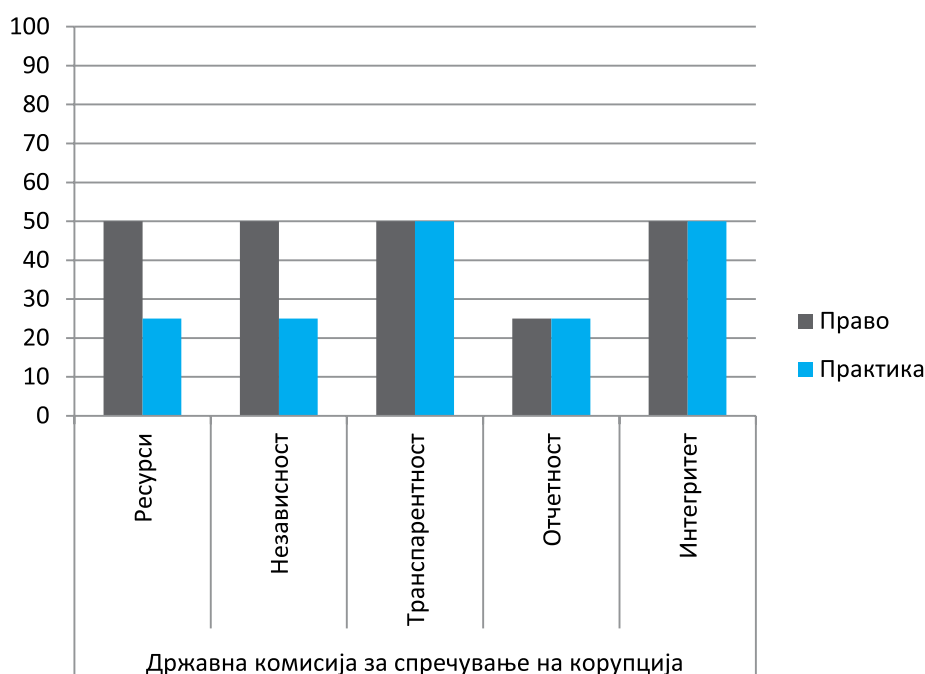
ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ: 40,2/100



¹⁰²⁴ Закон за спречување на корупцијата, Закон за спречување судир на интереси и Закон за лобирање.

ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ЗАКОН	ПРАКТИКА
Капацитет 37,5/100	Ресурси	50	25
	Независност	50	25
Управување 41,6/100	Транспарентност	50	50
	Отчетност	25	25
	Интегритет	50	50
Улога 41,6/100	Превенција		50
	Образование		50
	Истрага		25

Оцена за столбот според правото и практиката



СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

ДКСК е основана од страна на Собранието во ноември 2002 година како автономна и независна институција. Нејзини главни функции се спречување на корупцијата и образование за антикорупција, како и подигнување на јавната свест.

ДКСК се состои од 7 членови избрани од Собранието со мандат од четири години, со право на еден повторен избор. Членовите на ДКСК уживаат статус на назначени службени лица и одговараат пред Собранието.

Секретаријатот на ДКСК е управуван од Генералниот секретар и е одговорен за административни и технички прашања. Вработените во Секретаријатот на ДКСК имаат официјален статус на државни службеници.

ОЦЕНУВАЊЕ

КАПАЦИТЕТ

10.1.1 РЕСУРСИ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен се воспоставени одредби што на антикорупциските агенции им обезбедуваат соодветни ресурси за ефективно спроведување на обврските?

Финансиските ресурси за функционирањето на ДКСК се обезбедени од државниот буџет.¹⁰²⁵ ДКСК предлага свој буџет до МФ.¹⁰²⁶ Државниот буџет е флексибилен и врши прераспределби во текот на фискалната година. Сепак, не постои официјална гаранција за фискалната стабилност на ДКСК на подолг период.

10.1.2 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен ДКСК има соодветни ресурси за постигнување на своите цели во практиката?

ДКСК нема соодветни и доволни ресурси за остварување на своите задолженија како водечка сила во борбата против корупцијата.¹⁰²⁷ Недостигот на соодветни ресурси може да означува недостиг на политичка волја за јакнење на ДКСК.¹⁰²⁸

Буџетот на ДКСК е зголемен во текот на годините, но е доволен само за плати на вработените и работни трошоци и не дозволува спроведување други законски можности, како што се студиски посети и ангажирање експерти¹⁰²⁹, а органограмот на ДКСК е пополнет под 50%, со 16 вработени од предвидените 41. Според тоа, постои мислење дека Владата треба да додели дополнителни буџетски средства доколку навистина сака борбата против корупцијата да биде на врвот на својата агенда.¹⁰³⁰

Во 2012 година, буџетот на ДКСК изнесувал 356.980 ЕУР.¹⁰³¹ Во 2013 година, по ребалансот на буџетот, износот бил 400.681 ЕУР. Меѓународните донатори, исто така, го дополнуваат буџетот на ДКСК. На пример, дополнителни средства за спроведување образовен проект за „антикорупциски активности на учениците од основното образование“ се дадени од УНДП, ОБСЕ и од ЕК.¹⁰³²

Вработувањето на персоналот на Секретаријатот на ДКСК се врши согласно Законот за државни службеници (ЗДС) и постапката е иста како и за сите државни

¹⁰²⁵ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 46/2004, член 48-б.

¹⁰²⁶ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, член 49.

¹⁰²⁷ ДКСК годишен извештај 2010, стр. 4.

¹⁰²⁸ Исто, стр. 34.

¹⁰²⁹ Исто.

¹⁰³⁰ Интервју со Емина Нурединоска, шеф на оддел, Македонски центар за меѓународна соработка, интервју преку електронска пошта на 3.10.2014 година.

¹⁰³¹ ДКСК, Годишен извештај за 2012 година (Скопје: ДКСК, 2012), стр. 9. <http://www.dksk.org.mk/images/godisenizvestaj2012.pdf> [пристапено на 3.10.2014 г.].

¹⁰³² Исто.

службеници во органите на јавната администрација и општините.¹⁰³³ Кандидатите се обврзани да поминат практичен испит што се состои од прашања со избор на повеќе одговори, кои се однесуваат на основните одредби на трите закони што се во надлежност на ДКСК. Адекватноста на овој тест е доведена во прашање од страна на извештаите за напредок на ЕК.¹⁰³⁴

За одредени работни позиции, државните службеници се обврзани да поминат психолошки тестови, кои исто така вклучуваат испитување на нивниот интегритет.¹⁰³⁵ Освен ова, нема посебни етички проверки на кандидатите што аплицираат за вработување во ДКСК.

Сите државни службеници, вклучително оние во Секретаријатот на ДКСК, имаат право на стручна обука и усовршување според потребите на институцијата.¹⁰³⁶ Државните службеници добиваат генерички обуки,¹⁰³⁷ но нема посебна програма за развој на кариера и обука за државните службеници во Секретаријатот на ДКСК.

10.1.3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен антикорупциските агенции се независни и ослободени од потчинување на надворешни актери?

ДКСК е независен правен орган¹⁰³⁸, со надлежност да ги утврди мерките што ќе ги преземе за спречување на корупцијата во државните тела и да спречи судир на интереси. Има сеопфатна одговорност за Државната програма за превенција и репресија на корупција и судир на интереси.¹⁰³⁹

Членовите на ДКСК се службени лица назначени од Собранието со мандат од четири години, со право на еден повторен избор. Членовите на ДКСК се избираат од редот на истакнати стручни лица од областа на правото, финансиите и борбата против корупцијата. Од своите членови, ДКСК избира претседател со мандат од една година, со право на еден повторен избор.¹⁰⁴⁰

Во поглед на селекцијата на членови на ДКСК, Собранието објавува оглас и при процесот на назначување треба да се земе предвид начелото за соодветна и правична застапеност на членовите на заедниците на Република Македонија. Огласот се објавува во Службен весник и во најмалку два дневни весници (еден на македонски јазик и еден на втор јазик што го говорат најмалку 20% од граѓаните што говорат друг официјален јазик освен македонскиот јазик).¹⁰⁴¹

Според Правилникот за работа на Собранието, Комисијата за прашања на изборите и именувањата треба да ги разгледа и да дискутира за списокот кандидати и нивни-

¹⁰³³ Закон за државни службеници, Службен весник на РМ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13.

¹⁰³⁴ Европска комисија, 2014: стр. 8.

¹⁰³⁵ Исто.

¹⁰³⁶ Исто.

¹⁰³⁷ Исто.

¹⁰³⁸ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008 и 145/2010, член 1.

¹⁰³⁹ Исто.

¹⁰⁴⁰ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 145/2010.

¹⁰⁴¹ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 145/2010, член 48-б.

те биографии, но ова во практиката се случува ретко.¹⁰⁴² Мнозинството одлучува по претходно подготвен и поднесен список, а постапката е иста за сите именувања други службени лица.¹⁰⁴³

Едно лице може да биде именувано за член на ДКСК доколку е граѓанин на Република Македонија, со постојано место за живеење во државата, со високо образование од областите на правото и финансиите, искуство со борба против корупцијата во својата професија и најмалку осум години работно искуство.¹⁰⁴⁴

Претседателот на ДКСК се назначува од страна на членовите на ДКСК и може да биде разрешен пред истекот на мандатот на свое барање. Во таков случај, ДКСК избира претседател за остатокот од мандатот.¹⁰⁴⁵ Функцијата во ДКСК е професионална и доколку некое лице што е избрано за член на ДКСК има друго вработување, неговата/нејзината тековна работна позиција ќе бидат замрзнати од денот на именувањето до денот на престанокот на мандатот како член на ДКСК.¹⁰⁴⁶

Член на ДКСК може да биде разрешен од страна на Собранието на свое барање, доколку има осуда за кривично дело со затворска казна подолга од 6 месеци и доколку трајно ја загуби способноста за вршење на должностите.¹⁰⁴⁷ ДКСК одлучува дали условите за разрешување се исполнети со мнозинство гласови на своите членови и до Собранието поднесува иницијатива за разрешување член.¹⁰⁴⁸

Не постојат законски одредби за рестрикции на политичките и други активности на претседателот на ДКСК што се во насока на обезбедување на независноста и неутралноста, а нема ни одредби за давање имунитет на членовите на ДКСК.

Членовите на ДКСК примаат иста плата како други избрани и именувани службени лица со еднаков ранг.¹⁰⁴⁹

10.1.4 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен има независност на ДКСК во практиката?

Иако во 2011 година членовите на ДКСК добија професионален статус, „довербата на јавноста во нивната независност останува кривка“.¹⁰⁵⁰ Правниот статус на ДКСК како независно правно лице се смета сам по себе како механизам на заштита на ДКСК од политичко влијание.¹⁰⁵¹ Како што е споменато погоре, постојат законски одредби за професионалност и непартизирана работа, но, во практиката, постојат многубројни мислења и анализи што ја испитуваат фактичката примена на независноста воспоста-

¹⁰⁴² Интервју со Горан Мисовски, поранешен пратеник и член на Комисијата за избори и именување, (лице в лице), 6.10.2014 година.

¹⁰⁴³ Интервју со Горан Мисовски, поранешен пратеник и член на Комисијата за избори и именување, (лице в лице), 6.10.2014 година.

¹⁰⁴⁴ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 126/2006, член 48-а.

¹⁰⁴⁵ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 126/2006, член 48-в.

¹⁰⁴⁶ Исто.

¹⁰⁴⁷ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 126/2006, член 48-г.

¹⁰⁴⁸ Исто.

¹⁰⁴⁹ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 145/2010.

¹⁰⁵⁰ Европска комисија, Извештај за напредокот на РМ, 2011 (Брисел: Европска комисија, 2012 г.), http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_report_2011_en.pdf стр.14 [пристапено на 23.10.2014 г.].

¹⁰⁵¹ Интервју со Драган Малиновски, поранешен претседател на ДКСК (лице в лице), 8.10.2014 г.

вена со закон.¹⁰⁵² Јасен индикатор за исполитизираноста на ДКСК е недостигот на истраги за случаи на корупција на повисоко ниво.¹⁰⁵³

Претседателот на ДКСК избран во 2007 година беше повторно избран за две дополнителни години, што претставуваше јасен случај на кршење на законот, со оглед на тоа што во тоа време немаше одредба во законот за повторен избор на претседател на ДКСК.¹⁰⁵⁴ Во март 2010 година, опозициската Социјалдемократска партија (СДСМ) предложи интерпелација за тогашниот претседател на ДКСК поради нејзините слаби резултати во борбата со криминалот и корупцијата, што не беше прифатена од Собранието.¹⁰⁵⁵

Довербата на јавноста во независноста и непристрасноста на ДКСК е оценета како ниска.¹⁰⁵⁶ За разлика од првиот мандат на ДКСК¹⁰⁵⁷ во кој се започнати поголемиот дел од истрагите, вториот мандат прифаќа реактивен пристап и раководството изгуби кредибилитет.¹⁰⁵⁸ Се смета дека во работата на ДКСК има огромно политичко влијание.¹⁰⁵⁹

Постои загриженост за „критериумите со кои се служи Собранието“¹⁰⁶⁰ при изборот на членови на ДКСК. Во април 2011 година, без поддршка и присуство на опозицијата, Комисијата за прашања на изборите и именувањето избра 7 членови на ДКСК. Не постои јасна постапка за именување членови на ДКСК и именувањата беа контроверзни, со оглед на тоа што некои од членовите веќе работеле во ДКСК, а еден го немаше искуството условено со закон. За време на мандатот во ДКСК, Претседателот беше разрешен пред крајот на мандатот без соодветно образложение.¹⁰⁶¹

УПРАВУВАЊЕ

10.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен се поставени одредби со кои јавноста може да добие релевантни и навремени информации за активностите и процесот на одлучување на антикорупциските агенции?

Законот предвидува дека ДКСК има надлежност да врши увид во сите договори, јавни набавки и други договори и треба да поднесува извештај до Собранието на Република Македонија за спроведените инспекции во рок од 30 дена. ДКСК, исто така, може да поднесе посебен извештај до Собранието за можна злоупотреба на буџетски средства, јавни фондови и средства од јавни претпријатија и други правни лица што располагаат со државен капитал во период од 3 месеци од денот на спроведување на изборите.

¹⁰⁵² Интервју со Горан Мисовски, поранешен пратеник и член на Комисијата за избори и именување (лице в лице) 6.10.2014 година.

¹⁰⁵³ Исто.

¹⁰⁵⁴ Транспаренси интернешнл, Барометар за глобална корупција 2008, (Берлин: TI, 2008) http://www.transparency.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=317&Itemid=78; [пристапено на 23.10.2014 г.].

¹⁰⁵⁵ Мангова, 2014: стр. 85.

¹⁰⁵⁶ Европска комисија, 2014: стр. 15.

¹⁰⁵⁷ Прв мандат ноември 2002 – февруари 2007 г.

¹⁰⁵⁸ Мангова, 2014: стр. 85.

¹⁰⁵⁹ Исто.

¹⁰⁶⁰ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)4_TheFYROMacedonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)4_TheFYROMacedonia_EN.pdf), стр. 54 [пристапено на 23.10.2014 г.].

¹⁰⁶¹ <http://daily.mk/makedonija/voislav-zafirovski-razreshen-od-antikorupciska-1> „Воислав Зафировски разрешен од Антикорупциска комисија“ [пристапено на 23.10.2014 г.].

Извештајот треба да им биде достапен на медиумите.¹⁰⁶²

ДКСК има обврска да поднесе годишен извештај за својата работа до Собранието, до Претседателот и до Владата, и да им го стави на располагање на медиумите, но и да ги достави мерките и активностите преземени од страна на Собранието во поглед на работата и препораките на ДКСК.

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ја опфаќа ДКСК како носител на информации, меѓу другите државни органи (за повеќе информации, видете го делот за транспарентност под столбот на јавниот сектор) и во таа смисла, ДКСК има обврска на барателите на информации да им ги даде потребните информации од јавен карактер.¹⁰⁶³ Бидејќи во законот не е изречно наведено каков тип информации може да бидат изземени од ставање на достапност на јавноста, ДКСК може да одлучи кои информации треба да бидат објавени¹⁰⁶⁴.

10.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен постои транспарентност во активностите и во процесот на носење одлуки на ДКСК во практиката?

ДКСК беше критикувана за нискиот профил во смисла на видливоста како водечка сила во борбата против корупцијата.¹⁰⁶⁵ Беше препорачано да се зголеми видливоста и да се подобри комуникацијата со граѓанските организации (ГО) и да се создадат сојузи за унапредување на интегритетот низ целата држава.¹⁰⁶⁶

ДКСК е целосно некооперативна. Портпаролот ретко одговара на телефон, а телефоните на членовите на ДКСК не се достапни на интернет-страницата, тешко е да се стапи во контакт со нив.¹⁰⁶⁷ Искуството на Транспаренси Интернешнл – Македонија во врска со оваа студија и други активности е негативно и покажа дека единствен начин за комуникација со ДКСК е преку официјално писмо, кое ќе биде ревидирано на официјален состанок на ДКСК и не постои можност за комуникација преку електронска пошта или преку телефон.

Годишните извештаи, од 2003 година наваму, се објавени на интернет-страницата по нивното усвојување од страна на Собранието.¹⁰⁶⁸ Тие содржат информации за примена на законот и Државната програма за превенција и репресија на корупцијата; активности за превенција на корупцијата; надзор над имотот на службените лица; примена на Законот за спречување судир на интереси; проектни активности; образование; меѓуинституционална соработка; односи со јавност и активности согласно одговорностите на ДКСК под законот за ПДИ. Информациите дадени во годишните извештаи од 2007 година често се технички; на пример, кога се известува за активности преземени во случаи на судир на интереси и анкетни листови, статистиките се дадени без инфор-

¹⁰⁶² Исто.

¹⁰⁶³ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РМ бр. 13/2006, 86/2008, 6/2010 и 42/2014.

¹⁰⁶⁴ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008 и 145/2010, член 49 (2).

¹⁰⁶⁵ ОЕЦД/СИГМА, Извештај за интегритет 2009 (Брисел ОЕЦД, 2009 г.).

¹⁰⁶⁶ Исто.

¹⁰⁶⁷ Исто.

¹⁰⁶⁸ http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=18&Itemid=47 [пристапено на 23.10.2014 г.].

мации за профилот на лицата што се предмет на истрага (владини претставници или претставници на опозицијата).¹⁰⁶⁹

Во годишниот извештај се дадени само нејасни, нецелосни информации за активностите за односи со јавност на ДКСК. На пример, ДКСК наведува дека на својата интернет-страница објавила 48 ставки со информации за нивните секојдневни активности, случаи на корупција и судир на интереси.¹⁰⁷⁰ Сепак, најголемиот дел од информациите објавени на нивната интернет-страница се однесуваат на конференции, тркалезни маси итн., а не на преземени активности и иницијативи.¹⁰⁷¹ Годишниот извештај, исто така, содржи нејасни информации за интервјуата дадени во разни медиуми¹⁰⁷², но на интернет-страницата се објавени само три интервјуа.¹⁰⁷³

Бројот и дневните редови на седниците на ДКСК, како и бројот на прес-конференции воопшто не се спомнати во годишните извештаи, што не е случај со извештаите до 2006 година, во кои има јасни информации за бројот на седниците. Јавноста нема увид во активностите на ДКСК и не е свесна за нивните надлежности.¹⁰⁷⁴

Во 2013 година, од 21 барања за слободен пристап до информации, на 20 било одговорено позитивно, а едно барање било одбиено. Поднесени се 4 жалби, од кои 3 се прифатени и една жалба е одбиена како неоснована.¹⁰⁷⁵ Жалба може да биде поднесена доколку страната не е задоволна од дадениот одговор. Три одлуки на ДКСК се променети по преземање активности од страна на Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер (КСПИЈК).

10.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **25**

До кој степен постојат одредби за обезбедување дека агенциите за борба против корупцијата известуваат и да понесат одговорност за своите постапки?

Согласно законот, ДКСК е одговорна за поднесување годишен извештај за својата работа до Собранието, Претседателот на Република Македонија, до Владата и до медиумите.¹⁰⁷⁶ Исто така, законот предвидува дека ДКСК мора да ја информира јавноста за преземените мерки и активности и нивните резултати кога ДКСК смета дека е потребно да се информира јавноста.¹⁰⁷⁷

Во ДКСК постои Одделение за внатрешна ревизија¹⁰⁷⁸ за вршење финансиски ревизии, ревизии на регуларноста, ревизии на внатрешните системи за контрола, ревизии за успешноста и ИТ-ревизии што се вршат еднаш годишно.¹⁰⁷⁹ Не постои законска обврска за ДКСК да врши независна ревизија.

¹⁰⁶⁹ <http://www.dksk.org.mk/images/godisen%20izvestaj%20dsk%202013.pdf> ДКСК годишен извештај 2013 [пристапено на 23.10.2014 г.].

¹⁰⁷⁰ Исто.

¹⁰⁷¹ Исто.

¹⁰⁷² Исто.

¹⁰⁷³ <http://www.dksk.org.mk/>

¹⁰⁷⁴ Интервју со Горан Мисовски, поранешен пратеник и член на Комисијата за избори и именување (лице в лице) 6.10.2014 година.

¹⁰⁷⁵ <http://www.dksk.org.mk/images/godisen%20izvestaj%20dsk%202013.pdf> ДКСК годишен извештај за работа 2013 стр. 49.

¹⁰⁷⁶ Измена и дополнување на Законот за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 46/2004, член 48.

¹⁰⁷⁷ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, член 49.

¹⁰⁷⁸ Достапно на нивната интернет-страницата <http://dsk.org.mk/> [пристапено на 1.10.2014 г.].

¹⁰⁷⁹ Закон за внатрешна финансиска контрола, Службен весник на РМ, бр.90/09, член 30 [пристапено на 23.10.2014 г.].

Државниот завод за ревизија (ДЗР) врши задолжителна годишна ревизија на буџетот на Република Македонија. Буџетите на фондовите и институциите се предмет на случајна/вонредна ревизија, доколку тоа е предвидено во годишната работна програма на ДЗР.¹⁰⁸⁰

Со законот не е предвидена можност за граѓаните да поднесуваат претставки за работата на ДКСК и нема граѓански надзорни комитети. Сепак, пратениците можат да ги користат седниците на Собранието за поставување прашања до ДКСК, како институција одговорна пред Собранието, во врска со дневните активности и надлежности.¹⁰⁸¹

Не постојат судски механизми за преглед на работата на ДКСК, а политиката за „укажувачите“ сè уште не е усвоена.

Во врска со случаите за судир на интереси, Судот за прекршоци е надлежен за спроведување на прекршочната постапка.¹⁰⁸²

10.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен агенциите за борба против корупцијата мора да известуваат и да понесат одговорност за своите постапки во практиката?

Раководителот на ДКСК мора да даде отчет за активностите на своите вработени, а прашањата се дискутираат на состаноците на ДКСК. Покрај годишни извештаи, ДКСК има дискреционо право да ја информира јавноста за други активности.

Годишните извештаи се дискутираат во Собранието. Опозицијата обично дава остри критики, но нема нивно следење.¹⁰⁸³ Тие го критикуваат недостигот на транспарентност на ДКСК, како и недостигот на информации за работата.¹⁰⁸⁴

Не постои политика за „укажувачите“, но во тековниот твининг-проект е предвидена политика за „укажувачите“.¹⁰⁸⁵ Понатаму, во развој е Закон за „укажувачите“.¹⁰⁸⁶

Претседателот на ДКСК беше повикан само еднаш, во 2009 година, да одговара на прашања од Собранието.¹⁰⁸⁷ Прашањата се однесуваа на неуспехот на ДКСК да ги испита ревизорските извештаи за Министерството за внатрешни работи, Министерството за правда, Министерството за транспорт и врски, Министерството за надворешни работи и ревизии во неколку општини, како и судирот на интереси на тогашниот претседател на ДКСК.¹⁰⁸⁸ ДКСК наведе дека работи согласно законот и немаше натамошна дискусија или исход.

¹⁰⁸⁰ Закон за државна ревизија, Службен весник на РМ, бр.66/10, 145/2010, 12/2014, 43/2014

¹⁰⁸¹ Деловник за работа на Собранието, Службен весник на РМ бр. 91/08, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 37.

¹⁰⁸² Закон за заштита на судир на интереси, Службен весник на РМ бр. 70/2007, 114/2009, 128/2009.

¹⁰⁸³ <http://www.redup.mk/site/out/739706-godishniot-izveshtaj-na-antikorupciska-pred-pratenicite> Годишен извештај на ДКСК пред пратениците [пристапено на 11.12.2014 г.].

¹⁰⁸⁴ Исто.

¹⁰⁸⁵ „Поддршка на ефективната превенција и борба против корупцијата“, под инструментот за претпристапна помош (ИПА) 2010, со Федеративна Република Германија како твининг-партнер, што започна на 23.9.2014 г. http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=58&Itemid=154 [пристапено на 23.10.2010 г.].

¹⁰⁸⁶ Стратегија за реформа на јавната администрација (misa.gov.mk).

¹⁰⁸⁷ http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=166&Itemid=33 Пратеничко прашање, 26.11.2009 г. [пристапено на 23.10.2014 г.].

¹⁰⁸⁸ Исто.

10.2.5 МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен се воспоставени механизми за обезбедување на интегритетот на членовите на агенциите за борба против корупцијата?

За ДКСК не постои кодекс на постапување. Сепак, анкетните листови, прописите за утврдување судир на интереси и другите прашања за интегритетот се уредени со голем број закони што се применливи за членовите и за персоналот на ДКСК, односно Законот за спречување на корупцијата и Законот за спречување судир на интереси, како и Законот за користење и располагање со ствари во државна сопственост. Во случај на сомнеж за судир на интереси, во кој е вклучен член на ДКСК, потребно е мислење од Собраниската комисијата за избори и именувања.

Службените лица не смеат да примаат подароци при вршењето јавна функција, освен лични подароци во износ од најмногу 200 ЕУР, дадени од претставник на странска држава, државен орган или меѓународна организација, дадени како сувенир или како чин на меѓународна соработка и солидарност.¹⁰⁸⁹

Доколку на службено лице му е понуден подарок поврзан со вршењето на својата јавна должност, службеното лице е должно да го одбие, да го утврди идентитетот на понудувачот, а доколку е подарок што не може да биде вратен, треба да го пријави до надлежен орган најдоцна во рок од 48 часа.¹⁰⁹⁰

Во врска со ограничувањата по вработувањето, службеното лице не смее за време на својот мандат и во рок од пет години по завршувањето на мандатот да стекнува права во субјектот што бил под негов/нејзин надзор, или договорен однос.¹⁰⁹¹ Службените лица се обврзани да ја информираат ДКСК доколку по истекот на нивниот мандат преземат одредени комерцијални активности во областа во која порано работеле.¹⁰⁹² Одредбите за ограничувањата по вработувањето, исто така, се применливи и за членовите на ДКСК.

Психолошкиот тест со аспекти за интегритет на личноста е повеќе формален и се врши од страна на Агенцијата за администрација, а предвиден е само за трите најдобри избрани кандидати за одредени позиции за влегување во државната служба. Резултатите и мислењата за кандидатите потоа се поднесуваат до соодветната институција што го објавила огласот.¹⁰⁹³ Сепак, не се предвидени посебни услови за дополнителни тестови на интегритетот на членовите на ДКСК и на Секретаријатот на ДКСК.

¹⁰⁸⁹ Закон за користење и располагање со ствари во државна сопственост, Службен весник на РМ бр. 8/05, 150/07, 35/11 и 166/12.

¹⁰⁹⁰ Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ бр. 70/2007, 114/2009, 128/2009.

¹⁰⁹¹ Исто.

¹⁰⁹² Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр.

¹⁰⁹³ Закон за државни службеници, Службен весник на РМ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013 и 132/2014. Одлуки на уставниот суд на РМ: У. бр. 186/2000 од 4.4.2001, Службен весник на РМ. бр. 30/2001; У. бр. 132/2001 од 18.12.2002, Службен весник на РМ. бр. 100/2002; У. бр. 37/2003 од 17.12.2003, Службен весник на РМ. бр. 84/2003; У. бр. 37/2008 од 10.9.2008, Службен весник на РМ. бр. 118/2008; У. бр. 66/2008 од 24.9.2008, Службен весник на РМ, бр. 128/2008 и У. бр. 206/2008 од 23.12.2009, Службен весник во РМ бр. 1/2010. Закон за измена и дополнување на законот за Владата на РМ, службен весник на РМ. бр. 10/2010.

10.2.6 МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен е обезбеден интегритетот на агенциите за борба против корупцијата во практиката?

Анкетните листови на членовите на ДКСК не се објавени.¹⁰⁹⁴ Сепак, со оглед на фактот дека јавноста има право да знае за имотот на службените лица, ДКСК смета дека постојната практика за објавување информации од анкетните листови е соодветна и ја поддржува во интерес на јавноста во целина.¹⁰⁹⁵ Сепак, нивните анкетни листови како носители на јавни функции не ѝ се достапни на јавноста.¹⁰⁹⁶

Не постојат редовни обуки за прашањата поврзани со интегритет за персоналот на ДКСК, но се обезбедуваат финансиска и стручна помош од Инструментот за техничка помош и размена на информации на Европската комисија.¹⁰⁹⁷

Додека беше вработен со полно работно време во ДКСК, поранешниот претседател на ДКСК стана раководител на Македонската телевизија (МТВ), што е јавно претпријатие, истовремено додека ја држеше позицијата Претседател на ДКСК.¹⁰⁹⁸ Со оглед на овој случај, а и со оглед на фактот дека нема кодекс на постапување, регистар на подароци и не се објавуваат анкетни листови за членовите на ДКСК, ДКСК не ги исполнува етичките стандарди.

УЛОГА

10.3.1 ПРЕВЕНЦИЈА

Оцена **50**

До кој степен агенциите за борба против корупцијата се ангажирани во превентивни активности во врска со борбата против корупцијата?

Главната улога на ДКСК е да спречува корупција. Ја усвојува Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и нејзиниот акциски план; ја усвојува својата годишна програма за работа; дава мислења за предлог-закопи што се однесуваат на спречување на корупцијата; врши контрола врз финансиското работење на политичките партии, синдикатите и ГО; покренува постапки за разрешување, уназадување или други мерки за одговорност кај службени лица и правни лица; постапува по случаи за судир на интереси; известува и врши надзор за состојбата на имотот на носителите на јавни функции; соработува со други државни органи за спречување на корупцијата и соработува со меѓународни организации за спречување на корупцијата.¹⁰⁹⁹

¹⁰⁹⁴ Поднесовме барање за пристап до јавни информации до Собранието за поднесување анкетни листови на членовите на ДКСК (барањето беше поднесено на 2.10.2014 г.).

¹⁰⁹⁵ „Регионално школо за јавна администрација, *Компаративна студија – Приход и анкетни листови во практиката, мрежа за етика и интегритет*, (Даниловград: Ре СПА, 2013), стр. 203. file:///D:/Local%20Disk%20C/Downloads/Comparative%20study%20-%20Income%20and%20asset%20declarations%20in%20practice%20-%20web.pdf

¹⁰⁹⁶ Транспаренси Интернетшл – Македонија поднесе барање за слободен пристап до информации од јавен карактер до Собранието за снабдување со анкетни листови за членовите на ДКСК.

¹⁰⁹⁷ http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/prog_rab_2013.pdf ДКСК годишна програма за работа 2013 стр. 11.

¹⁰⁹⁸ <http://utrinski.mk/?ItemID=A541DA7A8B53624383BE7C7986E0842D> Мирјана Димовска, нов директор на Македонската телевизија [пристапено на 3.10.2014 г.].

¹⁰⁹⁹ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008 и 145/2010.

Исто така, ДКСК усвојува државна програма за спречување судир на интереси и свој акциски план; дава мислења за предлог-закони што се однесуваат на спречување судир на интереси; врши проверка на пријавите за судир на интереси; ревидира случаи на судир на интереси и соработува со државните органи за судир на интереси.¹¹⁰⁰ Исто така, врши надзор над процесот на лобирање¹¹⁰¹ и собира и објавува финансиски извештаи за политичките партии во изборниот процес.¹¹⁰²

Во изборната 2014 година, ДКСК прими над 400 анкетни листови и поведе 50 прекршочни постапки, а поднесени се 60 барања до Управата за јавни приходи за испитување на имотната состојба.¹¹⁰³

Соговорниците наведуваат дека има недостатоци во постапката за именување членови на ДКСК, постои неуспех во обработката на случаи на корупција на високо ниво и има очигледна селективност во случаите избрани за проверка.¹¹⁰⁴ Понатаму, „ДКСК во последниве години беше попречена од недоволна проактивност во справувањето со корупцијата и помагањето на културата на интегритет и избегнувањето судир на интереси“.¹¹⁰⁵

Способноста на ДКСК да санкционира носители на јавни функции што не ги почитуваат правилата што утврдуваат судир на интереси е слаба. Откако од страна на Уставниот суд во 2010 година се избришани одредби од Законот, ДКСК нема овластување да одредува казни освен да изрекува „јавни опомени“ за судир на интереси. Покрај тоа, отсуството на регистар на интереси на избраните и именуваните носители на јавни функции продолжува да ја попречува ефективната контрола на средствата и судирот на интереси.¹¹⁰⁶ ДКСК има практични тешкотии во обезбедувањето целосни податоци и мора да вложи дополнителни напори и ресурси, со цел да ги реализира своите надлежности во поглед на надзорот и санкционирањето носители на јавни функции што го прекршиле законот¹¹⁰⁷. Понатаму, потребно е да се воведат соодветни мерки за „обезбедување подлабинско испитување на изјавите за интерес и за анкетните листови“¹¹⁰⁸.

Иако ДКСК може да дава мислења за предлог-закони што се од особено значење за борбата против корупцијата, Министерството за правда ја има одговорноста за законодавните реформи во областа на борба против корупцијата. ДКСК единствено е вклучена во работните групи за изготвување релевантни законски акти и во процесот на консултации.

Исто така, ДКСК соработува со релевантните државни органи и меѓународни институции во врска со спречувањето на корупцијата и нема надлежност да координира со целокупните активности за борба против корупцијата. ДКСК добива и одговара на барања за совети за борба против корупцијата од страна на јавноста или други владини органи. Во ДКСК нема вработени што се назначени да вршат истражување, а во

¹¹⁰⁰ Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на РМ бр. 70/2007, 114/2009, 128/2009.

¹¹⁰¹ Закон за лобирање, Службен весник на РМ. Бр. 106/08.

¹¹⁰² Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 32/2014.

¹¹⁰³ http://www.dksk.org.mk/images/Drzavni_Programi/%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A8%D0%95%D0%9D%20%D0%98%D0%97%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%90%D0%88-2014-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A.pdf [пристапено на 8 октомври, 2014].

¹¹⁰⁴ Интервју со Сашка Цветковска, новинар во интернет-телевизијата НОВА (novatv.mk) (лице в лице), 2.10.2014 г.

¹¹⁰⁵ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)4_TheFYROMacedonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)4_TheFYROMacedonia_EN.pdf) стр. 54 [пристапено на 23 октомври, 2014 г.].

¹¹⁰⁶ Исто.

¹¹⁰⁷ Ре СПА, 2013: стр. 203, стр.100-101.

¹¹⁰⁸ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)4_TheFYROMacedonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)4_TheFYROMacedonia_EN.pdf) [пристапено на 23.10.2014 г.], стр. 54.

поглед на студиите/извештаите, ДКСК ги подготвува само своите годишни извештаи.

Во испитувањето на ИРИ за јавното мислење во Македонија, 22% од граѓаните сметаат дека ДКСК воопшто не придонесува за решавањето на проблемите во земјата, 24% сметаат дека не придонесува, 23% се неутрални, односно сметаат дека ниту придонесуваат, ниту не придонесуваат, 17% сметаат дека ДКСК придонесува за решавање на проблемите; 4% сметаат дека многу придонесува, додека другите 11% не знаат.¹¹⁰⁹

Надлежностите и активностите на ДКСК треба да бидат подобрани и нејзиното место треба да биде подобро утврдено во целокупниот контекст за борба против корупцијата.¹¹¹⁰

10.3.2 ОБРАЗОВАНИЕ

Оцена **50**

До кој степен ДКСК е вклучена во образовни активности поврзани со борба против корупцијата?

ДКСК е редовно вклучена во образовни активности што главно се базирани врз проекти и не се вклучени во годишната програма.

Во 2012 година, ДКСК го започна проектот „Образование за борба против корупцијата за ученици од основно училиште“. Оттогаш, се препорачува да се воведат материјал за борба против корупцијата во училиштата низ целата држава.¹¹¹¹

Во соработка со МИОА, во 2013 година, беа одржани три обуки за 67 државни службеници на тема „мерки за борба против корупцијата и етика во државната служба“¹¹¹², а во 2014¹¹¹³ година беа одржани две обуки за 22 државни службеници. Во 2013 година, ДКСК и Академијата за судии и јавни обвинители организираа активности за обука за борба против корупцијата, со над 700 учесници. И покрај ваквите иницијативи, ДКСК не врши процена на влијанието на своите образовни активности и потребно е да се направи уште многу во поглед на градењето капацитети и подигањето на свеста кај граѓаните.¹¹¹⁴

Понатаму, ДКСК има потпишано Меморандум за заедничка соработка за спречување на корупцијата и судир на интереси со невладиниот сектор, со 21 ГО. Сепак, во практиката, во последниот процес за создавање на државната програма за спречување на корупцијата, ДКСК соработува селективно со ГО, т.е. со оние кои се помалку критични кон нивната работа. Јасен пример е недостигот на соработка со Транспаренси Интернешнл – Македонија.

¹¹⁰⁹ Меѓународен републикански институт, 2014: стр. 32.

¹¹¹⁰ МЦМС, 2014: стр. 63.

¹¹¹¹ ДКСК, 2013: стр. 44 [<http://www.dksk.org.mk/images/godisen%20izvestaj%20dksk%202013.pdf>].

¹¹¹² Исто.

¹¹¹³ Придонес за извештајот за напредок на ЕК (поглавје 23 судски и основни права), СЕА.

¹¹¹⁴ ЕК, 2014: стр. 43.

10.3.3 ИСТРАГА

Оцена **25**

До кој степен ДКСК е вклучена во истрагите во врска со наводни коруптивни активности?

ДКСК, во практиката, дејствува повеќе реактивно, наместо да биде движечка сила во борбата против корупцијата.

ДКСК има исклучиво надлежност да врши административни истраги. Започнува постапки пред надлежните органи во врска со финансиското работење на политичките партии, синдикатот и ГО. Исто така, поведува кривични постапки каде што има неправилности во користењето државен капитал од страна на избрани и именувани носители на јавни функции, одговорни лица во јавни претпријатија и правни лица.¹¹¹⁵

Во врска со истрагите на случаи од повисоки профили, ДКСК под својот прв мандат¹¹¹⁶ издаде 44 иницијативи за кривични истраги, вториот состав поведе 60 случаи – вклучително, за првпат, случаи на корупција на високо ниво, а третиот состав на ДКСК не поведе ниту еден случај на корупција на високо ниво.¹¹¹⁷ Во 2013 година, ДКСК поднесе 9 случаи до Канцеларијата на јавниот обвинител за започнување кривични постапки, но тие случаи не доведоа до успешни обвиненија. ЈО треба да обезбеди повеќе повратни информации, со цел да се обезбеди повисок степен на успешност во борбата против корупцијата.¹¹¹⁸

ДКСК, исто така, не реагираше на наводите на ДЗР за непријавената сметка во износ од 4 милиони ЕУР на партијата на власт ВМРО-ДПМНЕ за време на изборите во 2011 година, иако, согласно законот, требаше да отвори случај.¹¹¹⁹

ПРЕПОРАКА:

- П1.** ДКСК треба да усвои внатрешен кодекс на постапување за членовите избрани од Собранието и да воспостави ефективен механизам за негово спроведување.
- П2.** Членовите на ДКСК треба да се осигурат дека нивните анкетни листови се јавно достапни, согласно законот за спречување на корупцијата.
- П3.** ДКСК треба да обезбеди објавување на својата практика и објаснувања на одлуките, особено на одлуките поврзани со политичкото финансирање, судирот на интереси и анкетните листови.
- П4.** ДКСК треба да објавува други извештаи, согласно законот, треба да ја исполни својата законска обврска за поднесување извештаи до Собранието, како и извештајот за финансирањето на политичките кампањи.

¹¹¹⁵ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ бр. 28/2002, член 55.

¹¹¹⁶ Првиот состав на ДКСК работеше во периодот од ноември 2003 до февруари 2007 година.

¹¹¹⁷ Мангова, 2014, стр. 83, 86 и 87.

¹¹¹⁸ ЕК, 2014: стр. 42.

¹¹¹⁹ Интервју со Горан Мисовски, поранешен пратеник и член на Комисијата за избори и именување (лице в лице) 6.10.2014 година.

11. ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ

РЕЗИМЕ

Уставот предвидува политички плурализам и ја гарантира слободата на здружување заради остварување и заштита на политичките права. Граѓаните можат слободно да основаат политички партии.

Согласно Единствениот судски регистар на политички партии, во моментот во Македонија постојат 52 регистрирани политички партии, а 4 се во фаза на регистрирање.¹¹²⁰ Постои силна поделба на главните политички играчи на двата етнички блока, а сите партии се доминирани од елити со голема концентрација на моќта во партиските лидери.

Со измените на Законот за финансирање на политичките партии од 2013 година, делумно е одговорено на препораките на ГРЕКО и ОБСЕ/ОДИХР за утврдување институции вклучени во контролниот механизам. Сепак, законите што се однесуваат на политичките партии, особено транспарентноста на финансирањето на политичките партии, не се ефективни.

Во 2015 година, Македонија се соочи со тешка политичка криза, кога беше откриен голем случај на прислушување.

Во табелата подолу се дадени оцените на показателите што ја сумираат процената на политичките партии во смисла на капацитетот, внатрешното управување и улогата во македонскиот НСИ. Во продолжение на овој дел е дадена квалитативна анализа за секој показател.

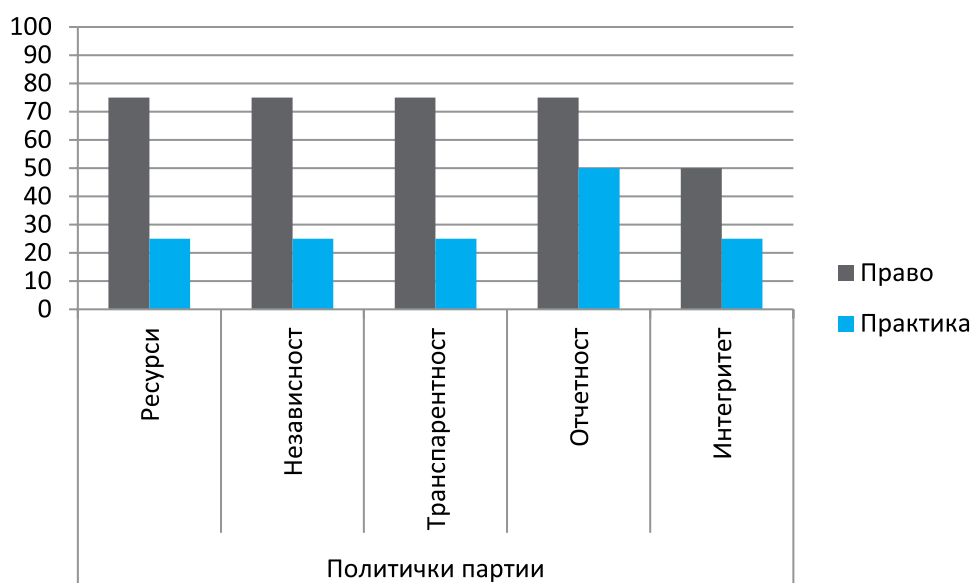
ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ: 45,8/100



¹¹²⁰ Основен суд Скопје 2 – Скопје, 27.5.2015 г.

ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 50/100	Ресурси	75	25
	Независност	75	25
Управување 50/100	Транспарентност	75	25
	Отчетност	75	50
	Интегритет	50	25
Улога 37,5/100	Агрегација на интереси и застапување		50
	Заложби за борба против корупцијата		25

Оцена за столбот според правото и практиката



ОЦЕНУВАЊЕ

11.1.1 РЕСУРСИ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен правната рамка обезбедува поволна средина за формирање и функционирање на политичките партии?

Законската рамка обезбедува поволна средина за формирање и функционирање на политичките партии. Уставот го гарантира политичкиот плурализам, а слободните, непосредни и демократски избори се законски уредени.¹¹²¹ Покрај тоа, на граѓаните им

¹¹²¹ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ, Бр. 52/1992, Член 8.

е загарантирана слободата на здружување со цел остварување и заштита на политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања. Граѓаните можат слободно да формираат политички партии, да пристапуваат во нив или да истапуваат од нив. Во Македонија, политичка партија можат да основаат најмалку 1.000 граѓани на Република Македонија што имаат избирачко право и што потпишале изјава за основање политичка партија.¹¹²² Не постојат правни ограничувања во поглед на партиската идеологија. Согласно Уставот, програмите и дејствувањето на здруженијата на граѓаните и политичките партии, не можат да бидат насочени кон насилно уривање на уставниот поредок на Републиката и кон поттикнување или повикување на воена агресија или разгорување на национална, расна или верска омраза или нетрпеливост.¹¹²³ Член на политичка партија може да биде секој полнолетен и деловно способен граѓанин на Република Македонија што ќе даде изјава за доброволно членство во политичката партија.¹¹²⁴ Политичките партии имаат обврска да поднесат потписи од основачите заверени на нотар. Политичката партија се основа на Собрание на основачите, на кое се донесуваат одлука за основање, програма, статут и се избираат нејзините органи.¹¹²⁵ Политичките партии имаат обврска да го запишат името, името на претседателот и други овластени лица, како и адресата и седиштето во Судскиот регистар.¹¹²⁶ Единствениот судски регистар на политичките партии го води Основниот суд Скопје 2.¹¹²⁷ Политичката партија е должна во рок од 30 дена од денот на одржувањето на основачкото собрание да поднесе барање за запишување во Судскиот регистар¹¹²⁸, со приложување соодветни документи¹¹²⁹. Ако Судот утврди дека барањето за запишување во Судскиот регистар е целосно, должен е во рок од 15 дена од денот на поднесување на барањето да донесе решение за упис на политичката партија во Судскиот регистар.¹¹³⁰ Политичката партија започнува со работа и стекнува својство на правно лице на денот на уписот во Судскиот регистар.¹¹³¹

Ако Судот утврди дека барањето за запишување на политичката партија во Судскиот регистар е нецелосно, односно програмата и статутот не ги содржат прашањата определени со закон, ќе го повика подносителот на барањето во рок од 30 дена да го дополни барањето за запишување во Судскиот регистар. Ако подносителот на барањето за запишување во Судскиот регистар не обезбеди дополнителни податоци, Судот ќе донесе решение со кое ќе го одбие барањето за запишување во Судскиот регистар.¹¹³²

¹¹²² Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 11 став (1).

¹¹²³ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ, Бр. 52/1992, Член 20.

¹¹²⁴ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 11.

¹¹²⁵ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 14 став (1).

¹¹²⁶ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 17 став (1).

¹¹²⁷ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 17-а.

¹¹²⁸ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 18 став (1).

¹¹²⁹ Со барањето за запишување на политичката партија во Судскиот регистар се поднесува: записник за работата на основачкото собрание во кој се содржани датумот и местото на одржување на основачкото собрание; одлука за основање; изјави за основање; програма; статут; одлука за избор на органи на политичката партија во која ќе бидат наведени личното име на претседателот на политичката партија, односно на лицето што ќе ја застапува и ќе ја претставува политичката партија и личното име на лицето, односно лицата одговорни за материјално-финансиското работење; оригинали или фотокопии од уверенијата за државјанство на основачите заверени на нотар и слика во боја на ликовно-графичкиот приказ на ознаката на политичката партија.

¹¹³⁰ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 21 став (1).

¹¹³¹ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 26 став (2).

¹¹³² Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 20.

Против решението со кое се одбива барањето за запишување во Судскиот регистар е дозволена жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на решението.¹¹³³ Законот ја пропишува и постапката за престанок на политичка партија,¹¹³⁴ како и можноста за жалба.¹¹³⁵

Политичките партии се финансираат од јавни и приватни извори на финансирање.¹¹³⁶ Јавните средства за финансирање на политичките партии се во висина од 0,06% од вкупните изворни приходи на Буџетот. Политичките партии можат да ги користат средствата исклучиво за остварување на своите цели утврдени со закон, статут и други акти на партијата.¹¹³⁷ Средствата за финансирање на политичките партии, во износ од 30%, се распоредуваат еднакво на сите политички партии што освоиле најмалку 1% од гласовите на излезените граѓани на последните избори за пратеници во Собранието, на ниво на целата Република, односно на последните локални избори во единицата на локалната самоуправа. Другите 70% се распоредуваат на политичките партии чии кандидати се избрани за пратеници во Собранието на Република Македонија, пропорционално на бројот на нивните пратеници, односно на политичките партии чии кандидати се избрани за советници во општините на Република Македонија, пропорционално на бројот на нивните советници.¹¹³⁸ Освен тоа, согласно измените на законот од 2015 година, државниот буџет обезбедува 280.000 ЕУР за годишно финансирање на истражувања во рамките на партијата.¹¹³⁹

Дозволените приватни извори на финансирање на политичките партии се разновидни и вклучуваат парични и непарични средства: членарина, донации (пари, материјални добра или услуги), подароци, прилози, дотации, спонзорства, легати и продажба на промотивен и пропаганден материјал.¹¹⁴⁰ Годишната членарина за член на партија не смее да ја надмине просечната плата за претходната година. За 2015 година, износот беше 21.104 денари, односно 343 ЕУР.¹¹⁴¹

Политичките партии можат да примаат донации во вид на пари, материјални средства или услуги.¹¹⁴² Политичките партии можат да примаат непарични донации доколку тие, согласно нивниот статут, можат да бидат употребени за нивните активности. Како донација се смета и давањето бесплатни услуги на политичката партија, како и давањето услуги на политичките партии за кои плаќа трето лице. Давателот на услугата е должен да ја извести политичката партија за вредноста на дадената услуга.¹¹⁴³ Како донација,

¹¹³³ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 25 став (2).

¹¹³⁴ Кога политичката партија ќе поднесе барање за бришење од Судскиот регистар; врз основа на правосилно решение за бришење на политичката партија од Судскиот регистар, донесено од страна на Судот врз основа на овој закон; кога на политичката партија ѝ е забрането дејствување со правосилно решение, во согласност со одредбите на овој закон; кога органот утврден согласно статутот донесе решение за спојување со друга политичка партија; кога е намален бројот на членовите на политичката партија и кога Уставниот суд на Република Македонија ќе утврди дека програмата или статутот на политичката партија не се во согласност со Уставот.

¹¹³⁵ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 31 став (7).

¹¹³⁶ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 7.

¹¹³⁷ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд Бр. 57/07, 60/07, Член 9.

¹¹³⁸ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, Член 10.

¹¹³⁹ Закон за измени на Законот за финансирање на политичките партии, Бр.23/2013, член 10-а.

¹¹⁴⁰ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, член 13.

¹¹⁴¹ Државен завод за статистика, <http://www.stat.gov.mk/> [пристапено на 8 мај, 2014 г.].

¹¹⁴² Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, член 15.

¹¹⁴³ Исто.

согласно истиот принцип, се смета и продажбата на стоки и давање услуги на политичките партии по цени пониски од пазарните. Разликата меѓу пазарната вредност и платената цена се смета за донација и, согласно измените од 2012 година, предвидено е донаторот да ѝ достави фактура на партијата. Политичката партија е должна да му ги врати на донаторот сите средства што го надминуваат ограничувањето за донација. Дополнително, законот изречно забранува донации од анонимни или од неидентификувани извори. Доколку политичките партии стекнат средства од неидентификуван донатор, тие средства веднаш се пренесуваат во корист на државниот буџет.¹¹⁴⁴

Изборната кампања може да се финансира од приватни извори во форма на членарина, донации од физички лица во висина од 5.000 ЕУР во денарска противвредност, односно не повеќе од 5% од вкупниот приход од претходната година на правен субјект.¹¹⁴⁵

МФ, согласно измените на законот, е должно да обезбеди упатства и годишна обука за политичките партии за важечката финансиска регулатива.¹¹⁴⁶

11.1.2 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен финансиските средства што се на располагање на политичките партии овозможуваат ефективна политичка конкуренција?

Иако македонските политички партии се финансираат од различни извори, вклучувајќи членарина и донации,¹¹⁴⁷ постои голема разлика во распределбата помеѓу владејачките партии и опозицијата. Партии во коалиција со владејачките партии добиваат повеќе донации, додека, пак, малите опозициски партии имаат финансиски проблеми што сериозно влијаат врз нивното функционирање, оперативните активности и го доведуваат во прашање нивното постоење.¹¹⁴⁸ Ова ја поткопува ефективната политичка конкуренција.

Врз основа на извештаите доставени од страна на политичките партии до Државниот завод за ревизија, владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ¹¹⁴⁹ во 2013 година примила донации во износ од 185.040 ЕУР,¹¹⁵⁰ додека, пак, во 2014 година добила значителен износ од 1.656.719 ЕУР¹¹⁵¹. Коалицискиот партнер од албанскиот блок ДУИ¹¹⁵² во 2013 година примил донации во износ од 90.220 ЕУР,¹¹⁵³ додека, пак, во 2014 година донациите изнесувале 36.851 ЕУР¹¹⁵⁴. Донациите за опозициските партии се помали, на пример, најголемата опозициска партија СДСМ¹¹⁵⁵ примила 5.185 ЕУР¹¹⁵⁶ во 2013 година

¹¹⁴⁴ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, член 16.

¹¹⁴⁵ Изборен законик, Службен весник на РМ, Бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 83.

¹¹⁴⁶ ГРЕКО, 2014: параграф (27), стр. 5.

¹¹⁴⁷ Интервју со Кире Бузлиев, заменик-претседател на Либералната партија на Македонија, 11.5.2015 г.

¹¹⁴⁸ Интервју со Соња Мираковска, организациски секретар на НСДП, поранешен член на Собранието во периодот 2008-2011 година, 2011-2014 година (лице в лице) 11.5.2015 г.

¹¹⁴⁹ Внатрешна македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство.

¹¹⁵⁰ http://www.dzr.mk/Uploads/11_DONACII_2013_VMRO_DPMNE.pdf [пристапено на 13 мај, 2014 г.].

¹¹⁵¹ http://www.dzr.mk/Uploads/6_VMRO_DPMNE_2014.pdf [пристапено на 14 март, 2016 г.].

¹¹⁵² Демократска унија за интеграција.

¹¹⁵³ http://www.dzr.mk/Uploads/6_DONACII_2013_DUI.pdf [пристапено на 10 мај, 2014 г.].

¹¹⁵⁴ http://www.dzr.mk/Uploads/4_Demokraska_unija_integracija_DUI_komplet.pdf [пристапено на 14 март, 2016 г.].

¹¹⁵⁵ Социјал-демократска унија на Македонија.

¹¹⁵⁶ http://www.dzr.mk/Uploads/8_DONACII_2013_SDSM.pdf [пристапено на 10 мај, 2014 г.].

и 8.878 ЕУР¹¹⁵⁷ во 2014 година, а Либералната партија на Македонија добила донации од само 276 ЕУР¹¹⁵⁸ во 2013 година. Меѓутоа, неколку други политички партии во 2014 година воопшто не примиле донации¹¹⁵⁹.

ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ	ДОНАЦИИ 2013	ДОНАЦИИ 2014
ВМРО-ДПМНЕ	185.040 ЕУР	1.656.719 ЕУР
ДУИ	90.220 ЕУР	36.851 ЕУР
СДСМ	5.185 ЕУР	8.878 ЕУР
Либерална партија	276 ЕУР	715 ЕУР

Физички лица и претставници на бизнис-секторот се плашат да донираат за опозициските партии поради страв од одмазда од страна на владејачката партија и од институциите што се под нејзина контрола.¹¹⁶⁰ Добро е познато дека претпријатијата што не соработуваат со владејачката партија се соочуваат со притисок.¹¹⁶¹ Прислушуваните телефонски разговори што излегоа во јавноста откриваат злоупотреба на власта од страна на владејачката партија, каде што владејачката ВМРО-ДПМНЕ затвора приватни претпријатија, ресторани и кафулиња и казнува претпријатија што одбиваат да соработуваат со власта.¹¹⁶²

Јавните извори се единствениот извор на финансирање на помалите политички партии. Приватните донации се речиси целосно исчезнати. Одредени партии имаат воведено членарина, но тоа не носи големи приходи, главно поради малиот број членови во опозициските политички партии.¹¹⁶³ Јавните средства обезбедени од Буџетот често не се исплаќаат навреме. Законот не појаснува како треба да се распоредат средствата за финансирање на истражувањата меѓу партиите.¹¹⁶⁴

МФ објави два прирачници за изготвување на годишните и на финансиските извештаи од кампањите.¹¹⁶⁵

11.1.3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен постојат правни заштитни мерки за да се спречи несоодветното мешање во работата на политичките партии?

Органите на државната управа имаат овластување да наредат забрана за дејствување на политичка партија. Како прво, ако Уставниот суд утврди дека програмата или статутот на политичката партија не се во согласност со Уставот на Република Македонија, Основниот

¹¹⁵⁷ http://www.dzr.mk/Uploads/5_SDSM_5.pdf [пристапено на 14 март, 2016 г.].

¹¹⁵⁸ http://www.dzr.mk/Uploads/9_DONACII_2013_Liberalna_partija.pdf [пристапено на 10 мај, 2014 г.].

¹¹⁵⁹ http://www.dzr.mk/Uploads/3_Demokratska_partija_Albankite_DPA_2014.pdf [пристапено на 14 март, 2016 г.].

¹¹⁶⁰ Интервју со Соња Мираковска, организациски секретар на НСДП, поранешен член на Собранието во периодот 2008-2011 година, 2011-2014 година (лице в лице) 11.5.2015 г.

¹¹⁶¹ <http://libertas.mk/%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%BF%D1%82-6-%D0%B1%D0%BE%D0%BC%D0%B1%D0%B0-22-%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BD%D0%B8%D0%BA-D-0%BE-%D0%BF%D0%B5%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB/> [пристапено на 12 мај, 2014 г.].

¹¹⁶² <http://telma.com.mk/vesti/zaev-vlasta-vleguva-od-laga-vo-laga-za-da-ja-sochuvu-kozhata> [пристапено на 13 мај, 2014 г.].

¹¹⁶³ Интервју со Соња Мираковска, организациски секретар на НСДП, поранешен член на Собранието во периодот 2008-2011 година, 2011-2014 година (лице в лице) 11.5.2015 г.

¹¹⁶⁴ Исто.

¹¹⁶⁵ Објавено во службен весник, бр. 21/2013.

суд Скопје, како регистарски суд, врз основа на одлуката донесува решение за утврдување на престанокот на политичката партија.¹¹⁶⁶ Врз основа на решението, Судот ја брише политичката партија од Судскиот регистар.¹¹⁶⁷ Второ, ако дејствувањето на политичката партија е спротивно на законот,¹¹⁶⁸ надлежниот Јавен обвинител поднесува предлог за забрана на дејствување на политичката партија.¹¹⁶⁹ Ако политичката партија е запишана во Судскиот регистар врз основа на неистинити податоци¹¹⁷⁰ или ако името и ознаките на политичката партија не се во согласност со законот,¹¹⁷¹ надлежниот Јавен обвинител дава предлог пред Судот за покренување постапка за бришење на политичката партија од Судскиот регистар. Против решението може да се поднесе жалба до Апелациониот суд, кој одлучува по жалбата во рок од осум дена по приемот на жалбата. Правосилното решение за забрана на дејствување на политичката партија се доставува до Судот поради бришење на политичката партија од судскиот регистар.¹¹⁷²

На политичките партии им се гарантира слобода и независност во дејствувањето,¹¹⁷³ а се забранува политичките партии да се финансираат од странски извори (влади, меѓународни институции, органи и организации на странски држави и други странски лица) и да примаат средства во странски банки или други финансиски институции надвор од Република Македонија.¹¹⁷⁴

11.1.4 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен политичките партии се ослободени од несоодветно мешање во нивната работа во практиката?

Не постои доказ дека државата распушта или забранува политички партии во Македонија, меѓутоа постојат докази за малтретирање и напади врз опозициските партии. Има висок степен на загриженост за посредно влијание од страна на владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ. Партијата покажува моќ преку притисок врз членовите од помалите партии да се приклучат на владејачката партија или да стапат во коалиција.¹¹⁷⁵ Неколку политичари¹¹⁷⁶ од помали политички партии пристапија во ВМРО-ДПМНЕ. Според лидерите на овие партии, таквиот чекор истовремено е и прагматичен и неопходен за победа на претстојните избори.¹¹⁷⁷

Прислушваните разговори, објавени од страна на лидерот на СДСМ, го открија степенот на малтретирање и напади врз политичките опоненти. Снимките откриваат раз-

¹¹⁶⁶ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд бр. 57/07, 60/07, член 38.

¹¹⁶⁷ Исто.

¹¹⁶⁸ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд бр. 57/07, 60/07, член 3 и Член 6 став (3).

¹¹⁶⁹ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд бр. 57/07, 60/07, член 33.

¹¹⁷⁰ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд бр. 57/07, 60/07, член 31.

¹¹⁷¹ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд бр. 57/07, 60/07, член 32.

¹¹⁷² Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд бр. 57/07, 60/07, член 36.

¹¹⁷³ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд бр. 57/07, 60/07, член 6.

¹¹⁷⁴ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, Бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд бр. 57/07, 60/07, член 20.

¹¹⁷⁵ Интервју со Соња Мираковска, организациски секретар на НСДП, поранешен член на Собранието во периодот 2008-2011 година, 2011-2014 година (лице в лице) 11.5.2015 г.

¹¹⁷⁶ Љубе Бошковски (кој ја основаше партијата Обединети за Македонија), Марјан Ѓорчев (Земјоделска партија на Македонија), Филип Петровски (Демократска партија), Доста Димовска (Демократска републиканска унија на Македонија), Борис Змејковски (ВМРО-Вистинска), Марјан Додовски и Љупчо Георгиевски (ВМРО Народна партија).

¹¹⁷⁷ Александар Цеков и д-р Жидас Даскаловски, *Анализа на внатрешно-партииската демократија во Македонија*, (Скопје: Фондација Конрад Аденауер, 2013), стр. 16 http://www.kas.de/wf/doc/kas_33615-1522-2-30.pdf?130225094644 [пристапено на 13 мај, 2014 г.].

говори како да се влијае врз медиумите да извршат притисок за апсењето на Љубе Бошкоски (лидер на опозициска партија), отпуштање вработени во јавните институции што не се членови на ВМРО-ДПМНЕ и спречување активисти на опозицијата да пристигнат на партиски собири.¹¹⁷⁸ Во една снимка, министерката за внатрешни работи Горана Јанкулоска вели: „Ние треба да направиме список и да ги уништиме. Не може да плаќаме некој што нè малтретира за време на кампањата. Оној што му бил обезбедување повеќе нема да работи во МВР“.

За време на изборните периоди се случуваат физички напади, оштетување на седиштата на партиите и закани упатени на партиски членови, а владејачката партија ја злоупотребува моќта на институциите и провладините медиуми за да манипулира со народот.¹¹⁷⁹ Објавените телефонски разговори откриваат разговори меѓу директорот на УЈП и директорот на Канал 5 за изнаоѓање начин да се избегне плаќањето даноци за донација од ТВ-каналот на владејачката партија.¹¹⁸⁰

Во Извештајот на ЕУ за напредокот за 2013 година е наведено дека „медиумите сеопфатно ја покриваа предизборната кампања, но одредени радиодифузери, вклучително и јавниот радиодифузен сервис, не обезбедија балансирано покривање на кампањата“¹¹⁸¹. Постои сериозна загриженост за слободата на медиумите како резултат на фактори, како што се медиумската моќ на државата, политичките врски на големите медиумски сопственици, затворањето независни весници, како и проширување на владината контрола врз емитувањето¹¹⁸². „Фридом Хаус“ ја рангира Македонија како „делумно слободна“, а минатата година изјави дека состојбите во земјата „се влошени во споредба со 2006 година“, во поглед на „оцената за демократија“ на организацијата. Според Индексот на цензура, Македонија е „единствена земја во Југоисточна Европа со притворени новинари“.¹¹⁸³

Меѓународните медиуми, исто така, објавија тврдења за широко распространето мешање на Владата речиси во секоја сфера, вклучувајќи го правото, медиумите, бизнис-секторот и приватните институции. Се смета дека приватниот сектор е рутински подложен на владино влијание.¹¹⁸⁴

УПРАВУВАЊЕ

11.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен постојат прописи согласно кои партиите имаат обврска своите финансиски информации да бидат јавно достапни?

Законот не обезбедува транспарентно работење на политичките партии. Постојните прописи за транспарентност се однесуваат главно на финансиски прашања, а не на

¹¹⁷⁸ <http://meta.mk/en/tretata-bomba-mestele-se-zhivo-i-divo/> [пристапено на 13 мај, 2014 г.].

¹¹⁷⁹ „Имаше ситуации во кои владејачката партија ги најми сите билборди во градот и ги остави сите други партии без можност за закуп на билборд“, вели Соња Мираковска.

¹¹⁸⁰ Интервју со Соња Мираковска, организациски секретар на НСДП, поранешен член на Собранието во периодот 2008-2011 година, 2011-2014 година (лице в лице) 11.5.2015 г.

¹¹⁸¹ Европска комисија, 2014: стр. 6.

¹¹⁸² <http://www.bne.eu/content/story/macedonia%E2%80%99s-government-wins-double-election-victory> [пристапено на 31 мај, 2014 г.].

¹¹⁸³ <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/macedonia> [пристапено на 28 мај, 2014 г.].

¹¹⁸⁴ <http://www.balkaninsight.com/en/article/eradicating-corruption-must-be-macedonia-s-priority> [пристапено на 13 мај, 2014 г.].

партиските активности. Согласно законот, приходите и расходите на политичката партија се јавни¹¹⁸⁵ и законот го регулира начинот на вршење на внатрешната контрола на финансирањето на политичката партија.¹¹⁸⁶

Годишната сметка за финансиското работење, политичките партии ја доставуваат до ДЗР, Централниот регистар и УЈП најдоцна до 31 март.¹¹⁸⁷ Годишните извештаи содржат податоци за вкупните приходи и расходи на политичката партија.¹¹⁸⁸ Ако ДЗР утврди неправилности во финансиските извештаи на политичките партии, мора да поднесе барање за поведување прекршочна постапка или пријава до надлежниот јавен обвинител во рок од 30 дена од денот на утврдувањето на неправилностите.¹¹⁸⁹ Политичката партија е должна јавно да ја објави годишната сметка на својата интернет-страница.¹¹⁹⁰

Политичките партии водат регистар на донации. Регистарот на донации за политички партии и изборни кандидати ги содржи името (односно називот на секој донатор поединечно), видот и вредноста на донацијата и датумот на добивање на донацијата на субјекти поврзани, посредно или непосредно, со политички партии или под нивна контрола.¹¹⁹¹ Со измените на законот од 2011 година, делумно се појаснува обврската за водење на регистарот на донации и негово објавување на интернет-страницата на секои шест месеци, односно должноста регистарот да се направи јавно достапен на кој било друг начин.¹¹⁹² Образецот за извештајот го пропишува Министерот за финансии, а измените на законот од 2012 година содржат и упатства за тоа како да се пополни.¹¹⁹³

Организаторите на изборни кампањи се должни да поднесат три финансиски извештаи за изборните кампањи, со цел да се обезбедат и да се почитуваат принципите на транспарентност и отчетност. Меѓутоа, законот не ги обврзува донаторите да поднесат извештаи за својата финансиска поддршка на политичките партии.¹¹⁹⁴

Доколку политичката партија не поднесе годишен извештај до ДЗР навреме или не ги објави податоците за донациите примени во текот на претходната година, односно не го објави финансискиот извештај пред истекот на рокот, исплатата на средствата за редовно годишно финансирање од Буџетот ќе бидат суспендирани за период од три месеци.¹¹⁹⁵ Во такви случаи, министерот за правда носи одлука по предлог на ДЗР. Против решението може да се поднесе тужба¹¹⁹⁶.

¹¹⁸⁵ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, член 23.

¹¹⁸⁶ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, член 24.

¹¹⁸⁷ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, член 26.

¹¹⁸⁸ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, член 27.

¹¹⁸⁹ Исто.

¹¹⁹⁰ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, член 27-а.

¹¹⁹¹ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, член 17.

¹¹⁹² Исто.

¹¹⁹³ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, член 27.

¹¹⁹⁴ Слаѓана Тасева, Купување влијание: Парите и политиката во Република Македонија (Скопје: Транспаренси Интернешнл – Македонија, 2012), стр. 12.

¹¹⁹⁵ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, член 27-б.

¹¹⁹⁶ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13, член 27-б и 27-в.

11.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен јавноста може да добие соодветни финансиски податоци од политичките партии?

Политичките партии формално ги исполнуваат повеќето од законските обврски во однос на транспарентноста на нивните финансии. Сепак, тие не објавуваат список на донатори и не постои ефикасна контрола на прекумерно трошење. Постојат слабости во поглед на транспарентноста на политичките партии во Македонија, во поглед на редовното финансирање и финансирањето на изборните кампањи.¹¹⁹⁷

ДЗР и УЈП објавуваат годишни финансиски извештаи и податоци за донациите на политичките партии на нивните интернет-страници.¹¹⁹⁸ Постигнат е напредок во однос на едукација на политичките партии за нивните финансиски обврски.¹¹⁹⁹ Соработката помеѓу субјектите што се вклучени во надзорот на политичкото финансирање е подобрена, а учинокот на санкции во врска со доставување на потребните финансиски извештаи се подобрува.¹²⁰⁰

Законските измени од 2011 година ја намалија обврската на политичките партии да објавуваат извештаи на нивните интернет-страници, со додавање на формулацијата „да ја направи достапна за јавноста и на друг начин“, која е двосмислена. Всушност, поголемиот дел од финансиските извештаи се објавуваат на официјалните интернет-страници на партиите,¹²⁰¹ но измените во законот беа поттикнати од фактот што голем број политички партии немаат интернет-страници, ниту, пак, имаат таква обврска. Не постојат насоки за тоа како можат политичките партии да ја извршуваат својата обврска за објавување извештаи, при што необјавувањето може да резултира со парична казна.¹²⁰² Суспендирање на правото политичките партии да добиваат финансиски средства од Буџетот обезбеди навремено објавување на финансиските извештаи.

Не постои остра јавна реакција за недостигот на транспарентност на политичките партии.¹²⁰³

11.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен постојат одредби со кои се регулира финансискиот надзор на политичките партии од страна на определен орган на државната управа?

Законите содржат многубројни одредби во врска со отчетноста на финансирање на

¹¹⁹⁷ Тасева, 2012: стр. 13.

¹¹⁹⁸ <http://www.dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1073> [пристапено на 14 мај, 2014 г.]. <http://www.ujp.gov.mk/s/vodic/category/865> [пристапено на 14 мај, 2014]

¹¹⁹⁹ ГРЕКО, 2014: стр. 9.

¹²⁰⁰ ГРЕКО, 2014: стр. 9.

¹²⁰¹ Интервју со Кире Бузлиев, заменик-претседател на Либералната партија на Македонија, 11.5.2015 г.

¹²⁰² Искра Андреева и Александра Марковска, *Партии и политиката: Годишен извештај: транспарентноста на финансирањето на политичките партии*, (Скопје: Транспарентност Македонија, 2013), стр. 14. <http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/transparentnost%20vnatreshen%20del%20ANG%20za%20na%20web%2002.pdf> [пристапено на 27 мај, 2014 г.].

¹²⁰³ Интервју со Кире Бузлиев, заменик-претседател на Либералната партија на Македонија, 11.5.2015 г.

политичките партии. Измените и дополнувањата на Законот за финансирање на политичките партии од 2012 година делумно ги следат препораките на ГРЕКО и на ОБСЕ/ОДИХР и ги дефинираат надлежностите на ДИК, ДЗР и на ДКСК, односно институциите што заедно го сочинуваат контролниот механизам.¹²⁰⁴ Партиите се должни да поднесат финансиски извештај до надлежните институции, кои се должни да ги објават на своите интернет-страници.¹²⁰⁵

Изборниот законик ги појаснува обврските на организаторите на изборните кампањи во врска со поднесувањето извештаи и извештајни периоди.¹²⁰⁶ Учесникот во изборната кампања е должен да поднесе три финансиски извештаи со цел да обезбеди почитување на принципите на транспарентност и отчетност.¹²⁰⁷ Имено, учесникот во изборната кампања е должен на еднаесеттиот ден од денот на изборната кампања да поднесе финансиски извештај за приходите и расходите на жиро-сметката за изборна кампања, од денот на нејзиното отворање до крајот на десеттиот ден од изборната кампања.¹²⁰⁸ Еден ден пред одржувањето на вториот круг гласање треба да се поднесе вториот финансиски извештај; и, конечно, по завршување на изборната кампања, се поднесува третиот извештај за втората половина на кампањата.¹²⁰⁹ Учесникот во 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.¹²¹⁰

Министерот за финансии изготвува образец за подетален извештај што вклучува податоци за името или називот на донаторот, видот и износот на донацијата, датум кога е примена донацијата и расходи за секоја донација, како и приходи и расходи за вкупната изборна кампања.¹²¹¹

Изборните кандидати се должни да регистрираат единствен даночен број и да отворат посебни банкарски сметки преку кои ќе се вршат сите финансиски трансакции поврзани со изборната кампања. Физички лица смеат да донираат средства во висина од 5.000 ЕУР во денарска противвредност, а правни лица во висина од 50.000 ЕУР во денарска противвредност. Стоки и услуги што се продаваат на попуст се сметаат за непарични донации и се пресметуваат според пазарните цени. Забранети се донации од анонимни извори, како и донации од јавни и странски извори, здруженија на граѓани и религиозни групи.¹²¹²

Во рок од 60 дена од денот на поднесување на финансискиот извештај, ДЗР е должен да спроведе ревизија.¹²¹³ Ревизијата се спроведува од денот на отворањето на трансакциската сметка за изборната кампања до завршувањето на трансакциите на таа сметка. Доколку ДЗР утврди неправилности во финансискиот извештај на учесникот во изборната кампања, кои се спротивни на одредбите на изборниот законик, поднесува барање за поведување прекршочна постапка или пријава до надлежниот јавен обвинител во рок од 30 дена од денот на утврдувањето на неправилностите.¹²¹⁴

¹²⁰⁴ ГРЕКО, 2014: стр. 6.

¹²⁰⁵ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 84-б (7).

¹²⁰⁶ ГРЕКО, 2014: параграф 13, стр. 3.

¹²⁰⁷ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 84-б.

¹²⁰⁸ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 84-б (1).

¹²⁰⁹ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 84-б (2).

¹²¹⁰ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 85 (1).

¹²¹¹ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 84-б, (3).

¹²¹² Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14 член 83.

¹²¹³ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14 член 85.

¹²¹⁴ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14 член 86 (6).

ДКСК е надлежна за следење на финансиските активности на изборната кампања на политичките партии, како и за следење на нивните годишни финансиски активностите со цел да се увери дека политичките партии не користат противправни извори за финансирање. Најдоцна во рок од три месеци, ДКСК треба му достави на Собранието детален извештај за можните злоупотреби на буџетските средства, јавните фондови и средствата на јавни претпријатија и други правни лица што располагаат со државен капитал.¹²¹⁵

ДИК добива финансиски извештаи од политичките партии што учествуваат во изборната кампања и е должна да ги објави на својата интернет-страница.¹²¹⁶

Доколку износот на донацијата го надминува износот утврден со закон, политичката партија не може да ја користи и е должна веднаш, а најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот, да ја врати разликата меѓу дозволената и донираната вредност до донаторот. Доколку потеклото на донацијата не може да се потврди, политичката партија мора веднаш, а во рок од 15 дена од денот на добивањето на донацијата, да ја пренесе донираната сума на државниот буџет.¹²¹⁷

Законот предвидува парични казни во различни форми што вклучуваат губење на надоместокот на трошоците за изборна кампања,¹²¹⁸ казни за злоупотреба на буџетски средства, односно прекршочни казни за политичка партија или коалиција, доколку не ги вратат средствата во утврдениот рок на донаторите во случај на неподнесување на списоците на кандидати. Глоба во износ од 4.000 до 5.000 ЕУР во денарска противвредност ќе им се изрече за прекршок на политичката партија, коалиција, носителот на независна листа од група избирачи, односно лица што имале намера да се кандидираат ако непотрошените донации не им ги вратат на давателите на донацијата во предвидениот рок.¹²¹⁹ Постои законски пропуст, бидејќи законот не ги обврзува донаторите да поднесат извештаи за својата финансиска поддршка за политичките партии. Ова се смета за недостаток на законот.¹²²⁰

11.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен постои ефикасен финансиски надзор на политичките партии во практиката?

Сегашниот систем, каде што остварувањето на финансиската контрола е распределено меѓу различните институции, е поткопан од слабоста на механизмите за ревизија и верификација.

И покрај обврската за поднесување периодични финансиски извештаи што треба да бидат објавени од страна на централното контролно тело, постојат слабости во однос на отчетноста на политичките партии во поглед на нивното редовно финансирање и во финансирањето на изборните кампањи.¹²²¹ Покрај необјавување на списокот на донатори, постои

¹²¹⁵ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 12.

¹²¹⁶ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 85 (8).

¹²¹⁷ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РМ, бр. 76/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13.

¹²¹⁸ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 177-а.

¹²¹⁹ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 188-а.

¹²²⁰ Тасева, 2012: стр. 12.

¹²²¹ Тасева, 2012: стр. 13.

уште еден сериозен проблем што се однесува на прекумерно трошење од страна на партиите за време на изборните кампањи, бидејќи често се трошат износи што ги надминуваат депозитите на посебните банкарски сметки. Постојат случаи каде што политичките партии пријавуваат прекумерно потрошени износи од неколку милиони денари, а сметките не се платени пред затворањето на посебната сметка.¹²²² Меѓутоа, ова не е ревидирано и потврдено на ефикасен начин од страна на одговорните лица.

Соработката меѓу ДЗР и други субјекти вклучени во надзорот на политичкото финансирање е подобрена, а учинокот на санкциите се подобрува.

Овластувањата и ресурсите на ДЗР се чинат недоволни за да се овозможи ефективна контрола на потеклото на донациите.¹²²³ Надзорот од страна на ДЗР е ограничен на ревизија на информации што се поднесени од страна на изборните кандидати, а ДЗР нема средства за да утврди дали се точни податоците.¹²²⁴ Една од препораките на Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите во 2014 година е дека „треба да се земе предвид доделување дополнителни овластувања на ДЗР со цел вршење целосна ревизија на финансирањето на изборната кампањата, вклучувајќи го овластувањето да побара дополнителна документација и сведоштва од партиите за да се обезбеди целосна ревизија на секој прекршок“.¹²²⁵ Освен тоа, донации од физички лица треба да бидат предмет на контрола и од клучно значење е да се воспостави механизам за утврдување на потеклото на овие донации, како што е исплатата на средства од сметката на донаторот.¹²²⁶

Извештајот за напредок на ЕК за 2014 година, исто така, ја истакна потребата за зајакнување на правилата за верификација на трошоците. Затворањето банкарски сметки од кампањата и третманот на долговите од кампањата сè уште треба да се регулираат за да се спречи злоупотреба. Казни за прекршување на релевантното законодавство почнаа да се применуваат во практиката, но веродостојната евиденција во оваа област допрва треба да се развива, а недостигот на транспарентност и отчетност на политичките партии во однос на финансирањето на политичките партии и натаму претставува проблем.¹²²⁷

Многу значајно е што и покрај тоа што ДЗР може да побара од ДИК да ја суспендира исплатата на трошоците за изборни кандидати од државните фондови, делумно или целосно, доколку се откријат нерегуларности, не постојат ефикасни санкции за неподнесување финансиски извештаи. Исто така, може да поведе прекршочна постапка или да се поднесе извештај до Јавниот обвинител во рок од 30 дена. Сепак, не постојат рокови за судовите да одлучат по овие прекршоци, а засегнатите страни немаат право да поднесат претставки за финансиски прекршоци, спротивно на меѓународните добри практики.¹²²⁸

Изготвувањето обрасци и упатства за пополнување на формулари од страна на МФ е позитивен чекор што треба да ги подобри информациите што им се достапни на гласачите во врска со финансирањето на кампањите и да промовира доследност во пополнување на формуларите за финансиско обелоденување.¹²²⁹

¹²²² Исто.

¹²²³ Европска комисија, 2014: стр. 43.

¹²²⁴ ОБСЕ/ОДИХР, 2014: стр. 15 и 16.

¹²²⁵ Исто.

¹²²⁶ Андреева и Марковска, 2013: стр. 36.

¹²²⁷ Европска комисија, 2014: стр. 43.

¹²²⁸ ОБСЕ/ОДИХР Конечен извештај на Мисијата за набљудување на изборите, 2014: стр. 16.

¹²²⁹ Венецијанската комисија, Заедничко мислење за Изборниот законик на Република Македонија, усвоен од страна на Советот за демократски избори на 45-тиот состанок (Венеција, 13 јуни 2013 година) и од страна на Венецијанската комисија на нејзината 95-та пленарна седница (Венеција, 14-15-ти јуни 2013), параграф 28, стр. 7.

11.2.5 ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен постојат организациски регулативи во однос на внатрешното демократско управување на главните политички партии?

Регулативата за демократско управување на политичките партии е ограничена. Политичките партии се должни да го пропишат изборот на раководството на партијата.¹²³⁰ Тие се должни да ги уредат и условите и начинот на зачленување и престанување на членството и правата, обврските и одговорностите на членовите, органите на политичката партија, начинот на нивниот избор и отповикување, како и начинот на одлучувањето.¹²³¹

Ниту статутот на политичката партија, ниту Изборниот законик предвидуваат пропис за селекција на кандидатите од страна на политичките партии. Ова прашање се третира во партискиот статут, а селекцијата на кандидати е под контрола на централните комитети.

Во ВМРО-ДПМНЕ, Конгресот е највисок орган во партијата. Конгресот избира претседател на партијата и членови на советодавни тела, комисии и други органи¹²³². Кандидат за претседател можат да предложат најмалку триесетмина делегати на конгресот. За претседател на партијата е избран кандидат што добил мнозинство гласови од вкупниот број делегати.¹²³³ Мандатот на претседателот на партијата трае четири години.¹²³⁴ Претседателот на партијата истовремено е и претседател на Централниот комитет и на Извршниот комитет.¹²³⁵ Тој ја претставува и ја застапува партијата, претседава на седниците на органите и активно учествува во креирање на партиските политики.

ДУИ е централизирана и персонализирана партија со хиерархиски односи помеѓу централните и локалните органи. Претседателот на ДУИ воспоставува претставништва преку верификација на нивното основање.¹²³⁶ Централни органи на партијата се: конгресот, генералниот совет, управниот одбор, претседателот, претседателството, статутарната комисијата, надзорниот одбор и судот на честа.¹²³⁷

11.2.6 ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен постои ефективно внатрешно демократско управување во практиката?

Политичките партии немаат ефикасни механизми за внатрешна демократија. Лидерот на партијата е доминантна фигура што носи одлуки.¹²³⁸

¹²³⁰ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд бр. 57/07, 60/07, член 16.

¹²³¹ Закон за политичките партии, Службен весник на РМ, бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08, 23/13, Одлука на Уставен суд бр. 57/07, 60/07, член 16.

¹²³² Статут на ВМРО-ДПМНЕ, член 18.

¹²³³ Статут на ВМРО-ДПМНЕ, член 20.

¹²³⁴ Статут на ВМРО-ДПМНЕ, член 20.

¹²³⁵ Статут на ВМРО-ДПМНЕ, член 21.

¹²³⁶ Статут на ДУИ од 2009, член 18.

¹²³⁷ Статут на ДУИ од 2009, член 20.

¹²³⁸ Адеми, Гаши, Силјановска, Попсимонова и други <http://www.dw.de/15816584>.

Речиси сите политички партии се организирани на сличен начин: општински организации на локално ниво и едно пошироко претставничко тело и извршно тело на централно ниво.¹²³⁹ Формално, согласно законските одредби, програми и платформи, постои внатрешната демократија со која се гарантира слободата на изразување мислење, дури и кога тоа е во спротивност со официјалните ставови на партијата.¹²⁴⁰ Во некои партии, критиката е предвидена во партиските статuti, но во практиката, критичарите се маргинализирани и исклучени од партиите.¹²⁴¹

Во секоја партија улогата на претседател на партијата е клучна позиција преку која се номинира партиското раководство на централно и локално ниво.¹²⁴² Формално, СДСМ има децентрализиран модел на организација, додека, пак, ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ имаат централизиран модел на организација.¹²⁴³ Меѓутоа, во поголем дел од случаите, партиските фракции не се експлицитно спомнати во статутите на партиите.¹²⁴⁴

Во ВМРО-ДПМНЕ, изборната програма е изготвена од страна на експертски тимови, граѓани, преку јавен оглас, како и од страна на тимови од Извршниот комитет, Централниот комитет и обласните комитети.¹²⁴⁵ Изборната програма потоа се одобрува од страна на Централниот комитет.

Во СДСМ, на општинската организација и на нејзините органи им се гарантира учество во креирањето и спроведувањето на политиката на партијата, истакнување кандидатури за нејзините органи и номинација на кандидати за пратеници и за советници на локално ниво. Одлуки/правила во однос на нејзиното основање и престанок се носат од страна на Централниот одбор на СДСМ.¹²⁴⁶ Статутот на СДСМ не пропишува кој орган ја изготвува партиската програма.¹²⁴⁷ Изборната програма на ЛДП е изготвена од страна на експертите на партијата и е усвоена од страна на Централниот комитет.

Исклучок меѓу политичките партии во Македонија е НСДП, која има развиено внатрешна демократија во практиката.¹²⁴⁸ Сепак, одлуките во рамките на партиите се носат според приодот *одгоре надолу*, без значително вклучување на членовите во процесот. Автократските тенденции на лидерите се добро воспоставена практика во секојдневното функционирање на политичките партии.¹²⁴⁹ Често, изборот на партиската програма се сведува на избор на водечка фигура¹²⁵⁰.

¹²³⁹ Хофмајстер и Грабов, *Функции на политичките партии и организација во демократските општества*, (Скопје: Фондација Конрад Аденауер, 2013), Хофмајстер и Грабов, 2013: стр. 109.

¹²⁴⁰ Хофмајстер и Грабов, 2013: стр. 107.

¹²⁴¹ Цеков и Даскаловски, 2013: стр. 49.

¹²⁴² Хофмајстер и Грабов, 2013: стр. 109.

¹²⁴³ Гордана, Силјановска-Давкова, *Внатрешниот живот на политичките партии во Западен Балкан: помеѓу олигархиски тенденции и демократски предизвици*, (Скопје: Универзитет „Кирил и Методиј“, Правен факултет Јустинијан Први, 2014), стр. 9 <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws13/w13-siljanovska-davkova.pdf>

¹²⁴⁴ Цеков и Даскаловски, 2013: стр. 48.

¹²⁴⁵ <http://www.vesti.mk/read/news/975877/343840/vmro-dpmne-gi-kani-gragjanite-da-davaat-idei-za-programata> 27.5.2015 г.

¹²⁴⁶ Силјановска-Давкова, 2014: стр. 9.

¹²⁴⁷ <http://www.sdsm.org.mk/Default.aspx?mId=54> 27.5.2015 г.

¹²⁴⁸ Интервју со Соња Мираковска, организациски секретар на НСДП, поранешен член на Собранието во периодот 2008-2011 година, 2011-2014 година (лице в лице) 11.5.2015 г.

¹²⁴⁹ Цеков и Даскаловски, 2013: стр. 48.

¹²⁵⁰ Хофмајстер и Грабов, 2013: стр. 110.

УЛОГА

11.3.1 АГРЕГАЦИЈА НА ИНТЕРЕСИ И ЗАСТАПУВАЊЕ

Оцена **50**

До кој степен политичките партии ги застапуваат релевантните општествени интереси во политичката сфера?

Формално, повеќето политички партии имаат платформа преку која застапуваат релевантни општествени интереси во политичката сфера. Реално, тие дејствуваат елитистички преку доминантни групи од интерес. Затоа, нивната улога во застапување релевантни општествени интереси во политичката сфера се манифестира како популизам наместо како реална политика.

ВМРО-ДПМНЕ во 2015 година продолжи со својата либерална економска политика и уште еднаш ги нагласи економскиот развој и потребата да се привлечат странски инвеститори.¹²⁵¹ СДСМ е водечка опозициска партија што се залага за либерална економска политика, генерално за прагматичен пристап и за соработка со меѓународната заедница. Таа се залага за флексибилност во спорот со Грција за името на земјата, со цел да се овозможи членство во НАТО.¹²⁵² ДУИ е најголемата партија на етничките Албанци и нивната главна агенда е целосно спроведување на Охридскиот мировен договор од 2001 година. Партијата покажа конструктивност во однос на главниот дипломатски проблем на земјата – прашањето за името што го спори Грција. Но, една фракција во партијата се залага за побрзо решавање на спорот, со што би се овозможило членство во НАТО и почеток на преговорите за членство со ЕУ.¹²⁵³ Најмалите политички партии се соочуваат со тешкотии во пристапот до медиумите за да ги претстават своите програми пред граѓаните.¹²⁵⁴

Креирањето на политиките е под контрола на групи од интерес и бизнис-заедницата, заедно со владејачката партија.¹²⁵⁵ Јавноста е одвоена од политиката и од довербата во политичките партии, а одсивот на гласачите бележи постојан пад.¹²⁵⁶ Според истражувањето спроведено од Меѓународен републикански институт (IRI), 41% од испитаниците се изјасниле дека немаат доверба во политичките партии, 37% се изјасниле како неутрални, а само 20% имаат доверба во последните 12 месеци од 2014 година.¹²⁵⁷ Дополнително, 60% од испитаниците сметаат дека граѓанските организации се под влијание на партиите, односно нивните програми и агенди се под влијание и се финансирани од страна на политичките партии во Македонија.¹²⁵⁸

Одредени академици ја дефинираат улогата на политичките партии во Македонија како елитистичка. Во Македонија, личните интереси на главните политички актери играат најважна улога во креирањето на политиката. Партиските елити ги носат сите клучни

¹²⁵¹ http://vmro-dpmne.org.mk/wp-content/uploads/documents/Manifest_za_reformi_i_razvoj.pdf 31.5.2015 г.

¹²⁵² <http://www.sdsm.org.mk/Default.aspx?mld=47&lld=1> 31.5.2015 г.

¹²⁵³ <http://www.balkaninsight.com/en/article/who-is-who-political-parties-in-macedonia> 31.5.2015 г.

¹²⁵⁴ Интервју со Соња Мираковска, организациски секретар на НСДП, поранешен член на Собранието во периодот 2008-2011 година, 2011-2014 година (лице в лице) 11.5.2015 г.

¹²⁵⁵ Интервју со Соња Мираковска, организациски секретар на НСДП, поранешен член на Собранието во периодот 2008-2011 година, 2011-2014 година (лице в лице) 11.5.2015 г.

¹²⁵⁶ Меѓународен републикански институт, *Перцепција на Собранието, искуство со пратеници и преглед на денот на изборите*, 2014: слајд 21.

¹²⁵⁷ Меѓународен републикански институт, *Перцепција на Собранието, искуство со пратеници и преглед на денот на изборите*, 2014 г.

¹²⁵⁸ Исто.

одлуки и често бизнис-елитите се највлијателните политички актери.¹²⁵⁹ Корупцијата е огромен системски проблем во Македонија. Политичките партии обезбедуваат тендери, а бизнисите што инвестираат во политичките партии очекуваат противуслуги.¹²⁶⁰

11.3.2 ЗАЛОЖБА ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

Оцена **25**

До кој степен политичките партии се залагаат за јавна отчетност и за борба против корупцијата?

Борбата против корупцијата е на видно место во сите изборни кампањи. Промени во политичкото раководство настануваат поради гласови против корумпираните влади, а не во корист на добрите политички програми. Меѓутоа, практиката во текот на годините покажува дека политичките партии се залагаат за јавна отчетност и за борба против корупцијата само во своите политички говори. Во Манифестот на ВМРО-ДПМНЕ 2011-2015 г., партијата ги потврдува своите заложби во борбата против корупцијата и криминалот, како и ефикасното спроведување на правото преку длабоки реформи во судството и во јавната администрација.¹²⁶¹

Меѓутоа, во практиката, постои политичка и институционална криза како резултат на корупција, недостиг на независност на судството, кршење на човековите права, политички контролирани медиуми и селективно спроведување на законот.

Во 2014 година, опозициската политичка партија СДСМ поднесе кривична пријава против премиерот по три точки од обвинителниот акт за земање мито и за затајување данок. СДСМ го обвини Груевски дека зел мито од 1,5 милиони ЕУР за да се забрза продажбата на Македонска банка во 2004 година. Опозицијата обезбеди документи за финансиските трансакции, како и правни документи од Народна банка со кои се одобрува продажбата на акции на банката, изјавувајќи притоа дека документите содржат јасни докази за малверзации.¹²⁶² За ова, лидерот на опозицијата беше осуден за клеветата.

Неодамна Македонија доживеа повторна политичката криза во врска со масовната корупција во власта. Од февруари 2015 година, лидерот на опозицијата, Зоран Заев, објави серија т.н. „бомби“, односно аудиоизвадоци за кои опозицијата тврди дека се 670.000 тајно снимени разговори од повеќе од 20.000 телефонски броеви во земјата. Во објавените снимки, високи владини претставници заговараат како да лажираат гласови, да поткупат судии и да ги казнат политичките противници. Зоран Заев изјави дека снимките се направени од страна на владата, а протечени во опозицијата.¹²⁶³ Во мај 2015 година, тројца високи владини претставници поднесоа оставка.

Премиерот Груевски ги негираше тврдењата за престап, останувајќи на ставот дека снимките се фалсификувани и дека опозицијата незаконски го стекнала материјалот од неименувани странски тајни служби. Тој одби да коментира за содржината на сним-

¹²⁵⁹ Силјановска-Давкова, 2014: стр. 18.

¹²⁶⁰ Интервју со Соња Мираковска, организациски секретар на НСДП, поранешен член на Собранието во периодот 2008-2011 година, 2011-2014 година (лице в лице) 11.5.2015 г.

¹²⁶¹ Манифест на ВМРО-ДПМНЕ 2011-2014 г. http://vmro-dpmne.org.mk/wp-content/uploads/documents/Manifest_za_reformi_i_razvoj.pdf 13.5.2015 г.

¹²⁶² <http://www.balkaninsight.com/en/article/criminal-charges-filed-against-macedonian-pm> 31.5.2015 г.

¹²⁶³ http://www.nytimes.com/2015/05/19/world/europe/macedonias-leaders-unable-to-resolve-festering-crisis.html?_r=0

ките.¹²⁶⁴ На дебата во Европскиот парламент на 10 март 2015 година, известувачот во сенка за Македонија, британскиот европатеник Ричард Ховит, изјави дека „нема сомнение“ дека во Македонија постоело масовно прислушување и дека барем дел од протечените снимки се автентични. „Ние не можеме да го игнорираме овој доказ, а не може ниту комесарот“, изјави Ховит¹²⁶⁵. Исто така, комесарот за проширување на ЕУ, Јоханес Хан, во Стразбур изјави дека Македонија мора соодветно да ги испита наводите за малверзации во врска со прислушуваниите разговори објавени од страна на опозицијата, без оглед на нивниот извор. Комесарот додаде дека „во време кога довербата на јавноста во институциите е на ниско ниво, сите јавни личности мора да се однесуваат одговорно и да преземат одговорност за своите постапки во сопствен интерес“. Истакнувајќи дека политичката криза во Македонија само ја потврди „постојаната загриженост во однос на независноста на судството“ во земјата, Хан ги повика „сите страни да го почитуваат владеењето на правото и независноста на судството и слободата на печатот“¹²⁶⁶. За разрешување на политичката криза беше потпишан т.н. „Договор од Пржино“¹²⁶⁷ врз основа на кој се направени измени во изборното законодавство и во ДИК, а воспоставено е и Специјално јавно обвинителство надлежно за испитување на случаите што произлегуваат од објавените телефонски разговори, но донесени се и законите за Заштита на приватноста¹²⁶⁸ и за заштита на укажувачите¹²⁶⁹.

ПРЕПОРАКИ

- П1.** Политичките партии треба да се согласат да вклучат прописи за избор на кандидати.
- П2.** Собранието треба да ги усвои измените на Законот за политичките партии и Изборниот законик за вклучување прописи за избор на кандидати од страна на политичките партии.
- П3.** Политичките партии треба да обезбедат постоење и спроведување на механизмите на интегритет преку усвојување кодекси или измени на статутот.

¹²⁶⁴ <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-s-embattled-pm-stands-resilient-before-party-faithful>

¹²⁶⁵ <http://www.balkaninsight.com/en/article/hahn-tells-macedonia-to-investigate-wrongdoing-allegations> 31.5.2015 г.

¹²⁶⁶ <http://www.balkaninsight.com/en/article/hahn-tells-macedonia-to-investigate-wrongdoing-allegations> 31.5.2015 г.

¹²⁶⁷ <http://makfax.com.mk/makedonija/politika/dui-go-objavi-dogovorot-od-2-juni>, <http://fokus.mk/tseliot-dogovor-shto-liderite-go-potpishaa-na-2-juni/>

¹²⁶⁸ Службен весник бр. 196/2015.

¹²⁶⁹ Службен весник бр. 196/2015.

12. МЕДИУМИ

РЕЗИМЕ

Преку неограниченото владино рекламирање се врши силна државна контрола врз медиумите. Постојат медиуми фаворизирани од власта во извештајот за напредокот на ЕУ за 2014 година, кој ја опишува состојбата на медиумите во Македонија како предмет на „индиректна контрола на власта“¹²⁷⁰. Постои загриженост во однос на стандардите за известување при избори и недостигот на уредувачка независност од страна на Јавниот радиодифузен сервис, МТВ¹²⁷¹. На Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ААВМУ) и на Јавниот радиодифузен сервис (МТВ) им недостасува независност. Владините реклами не се регулирани и постои загриженост во врска со прекумерното законско регулирање на печатените медиуми, вклучувајќи ја одредбата за дефиниција на новинарот и високите казни за престапи. Во исто време, не постои изедначен Кодекс на однесување за медиумите во Македонија.

На 1 јули 2015 година, како резултат на меѓународната интервенција во политичката криза, Владата прогласи мораториум на владините рекламни кампањи на националните медиуми.¹²⁷² Сепак, иако овој извештај е во финална фаза, политичките партии сè уште не постигнаа договор во врска со законските измени со кои ќе се обезбеди независност на МТВ и медиумите воопшто, согласно „Договорот од Пржино“¹²⁷³.

Сопственоста на медиумите не е транспарентна. Сопствениците на медиумите и приватните рекламни агенти се соочуваат со ризик од одмазда доколку не ја поддржат агендата на одредени политичките партии.¹²⁷⁴ И финансирањето на медиумите не е транспарентно, со оглед на фактот дека медиумите не ги обелоденуваат изворите на финансирање. Новинарите не можат да ја вршат својата работа ослободени од страв.¹²⁷⁵ Како резултат на тоа, во Македонија речиси и не постои вистинско истражувачко новинарство, а одредени водечки медиуми не известуваат објективно.

ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБ: **36,1 / 100**

¹²⁷⁰ Европска комисија, 2014 г. (Политички критериуми); стр. 12. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [пристапено на 12.12.2014 г.].

¹²⁷¹ Исто.

¹²⁷² Министер Иво Ивановски, 1 јули 2015 г., <http://mrt.com.mk/node/24396>

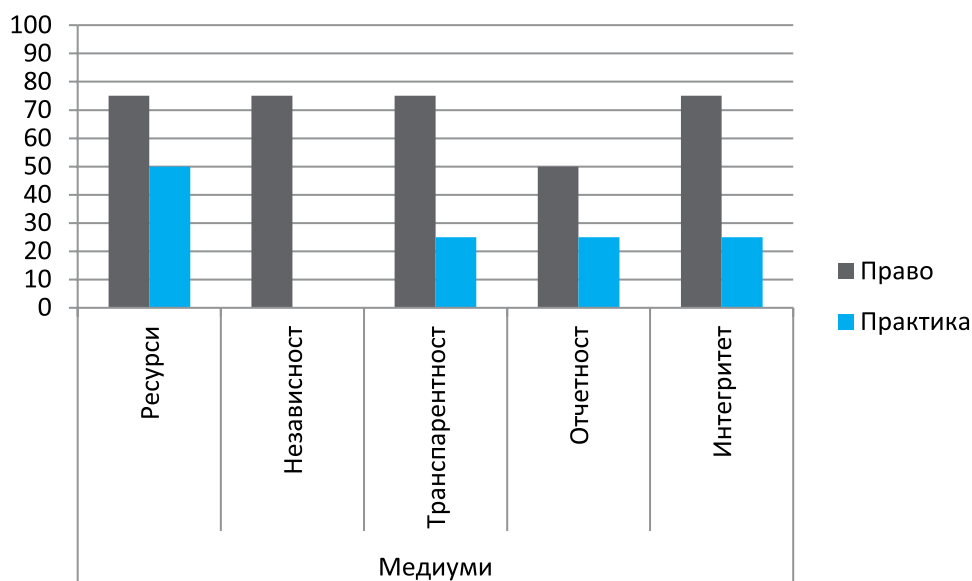
¹²⁷³ Види фуснота бр. 1265.

¹²⁷⁴ Европска комисија, Република Македонија: Препораки на високите експерти за системско владеење на правото во однос на пресретнување на комуникациите откриени пролетта 2015 година, (Брисел: Европска комисија, 2015).

¹²⁷⁵ Исто.

ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 50/100	Ресурси	75	50
	Независност	75	0
Управување 41,6/100	Транспарентност	75	25
	Отчетност	50	25
	Интегритет	50	25
Улога 16,6/100	Истражување и разоткривање корупција		25
	Информирање на јавноста за корупцијата и нејзиниот ефект		0
	Информирање на јавноста за прашања поврзани со управување		25

Оцена за столбот според правото и практиката



СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Постојат различни медиуми: печатени дневни весници (8), неделници (3),¹²⁷⁶ емитување (телевизиски канали (65) и радиостаници (76), на национално и локално ниво), како и интернет-портали и интернет-телевизии. Вкупно 200 медиуми, освен државниот/јавниот национален радиодифузер МТВ, се во приватна сопственост.

¹²⁷⁶ http://www.avmu.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=1154&Itemid=463&lang=mk [пристапено на 1.11.2014 г.].

Медиумите си конкурираат во мал, дисторзиран пазар од два милиони жители и тоа може да се претстави како алиби и добар изговор за соработка со владејачките партии, владата и поврзаните бизниси и како средство на опстанок. И покрај различните медиумски извори, многу важни и витални социо-политички прашања се оставени без соодветна покриеност, бидејќи поголемиот дел од медиумите се провладини.

Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ААВМУ) е самостојно и независно, непрофитно регулаторно тело со статус на правно лице со јавни овластувања.¹²⁷⁷

Постојат три здруженија на новинари. Здружението на новинарите на Македонија (ЗНМ) е независно, самостојно, невладино и непартиско здружение, чија цел е да биде промотор и заштитник на професионалните стандарди и на слободата на изразување.¹²⁷⁸ Македонската асоцијација на новинари (МАН), која има значителен број членови и Македонската медиумска асоцијација (ММА) основана во 2014 година се другите две здруженија. Постои и Совет на честа чија основна задача е да се грижи и да ги промовира принципите наведени во Кодексот на новинарите.¹²⁷⁹ Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници е самостојна, демократска, непрофитна и независна организација на новинари и медиумски работници.

ОЦЕНУВАЊЕ

12.1.1 РЕСУРСИ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен правната рамка обезбедува поволна средина за различни независни медиуми?

РАДИОДИФУЗЕРИ

Постојат ограничувања во поглед на сопственоста и сосопственоста на медиумите¹²⁸⁰ на национално и на регионално ниво. Физичко или правно лице што е мнозински содружник или мнозински акционер во радиодифузер, како и поврзано лице со содружник или акционер во радиодифузер не може да основа, ниту да биде содружник или акционер, односно да учествува во сопственоста на издавач на печатен медиум што издава дневен весник, новинска агенција, друштво за реклама и пропаганда, друштво за истражување на пазарот и јавното мислење, друштво за дистрибуција на аудиовизуелни дела, друштво за филмска продукција или оператор на електронски комуникациски мрежи што обезбедуваат реемитување или емитување радио/телевизиски програми.¹²⁸¹

Освен тоа, политички партии, државни органи, органи на државна управа, јавни претпријатија, единици на локална самоуправа, носители на јавни функции и членови на

¹²⁷⁷ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник, бр.184/2013, член 4.

¹²⁷⁸ <http://www.znm.org.mk/drupal-7.7/en/node/121>, Статут на ЗНМ [пристапено на 31.10.2015 г.].

¹²⁷⁹ Исто.

¹²⁸⁰ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник, бр.184/2013, член 37.

¹²⁸¹ Исто.

нивните семејства не можат да вршат радиодифузна дејност, ниту да бидат основачи, соосновачи или да се здобиваат со учество во сопственоста на радиодифузерите.¹²⁸²

Радиодифузерот смее да врши телевизиско или радиоемитување доколку е регистриран во Централниот регистар на Република Македонија, со седиште и уредувачки одбор во Република Македонија и доколку има дозвола за телевизиско/радиоемитување.¹²⁸³

Дозволата за телевизиско или радиоемитување ја доделува Агенцијата за одредено ниво на гледаност или слушаност (државно, регионално или локално), а имателот на дозволата стекнува право да го емитува радио или телевизискиот програмски сервис во подрачјето за кое ја добил дозволата.¹²⁸⁴

ААВМУ може да ја одземе дозволата за телевизиско или радиоемитување пред истекот на рокот за кој е издадена и да го избрише радиодифузерот од регистарот на радиодифузери доколку радиодифузерот не ги исполнил условите под кои е издадена дозволата.¹²⁸⁵ Против одлуката за одземање на дозволата, имателот на дозволата има право да поднесе тужба. Имателот на дозволата може да поднесе тужба до надлежниот суд во рок од 30 дена од денот на приемот на одлуката.¹²⁸⁶

ПЕЧАТЕНИ И ЕЛЕКТРОНСКИ МЕДИУМИ

Регулативата не содржи одредби за лиценци за печатени медиуми и не постојат законски ограничувања за влез во новинарската професија. Законот содржи прилично рестриктивна дефиниција на терминот новинар „лице што собира, анализира, обработува, уредува и/или класифицира информации објавени во медиумите и е вработен од страна на издавач или со него има договор за вработување, или лице што обезбедува новинарски активности како независна професија (хонорарен новинар)“.¹²⁸⁷

Интернет-порталите и интернет-телевизијата не спаѓаат во опсегот на законодавството, бидејќи имаше забелешки од ЗНМ дека тоа ќе значи контрола врз интернет-просрот.¹²⁸⁸

12.1.2 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен постојат различни независни медиуми што обезбедуваат разновидни перспективи?

Медиумите си конкурираат во мал, дисторзиран пазар од околу два милиони жители каде што има само мал број претпријатија што можат да си дозволат рекламирање.

¹²⁸² Исто.

¹²⁸³ Исто.

¹²⁸⁴ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник, бр. 184/2013, член 68.

¹²⁸⁵ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник, бр. 184/2013, член 82.

¹²⁸⁶ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник, бр. 184/2013, член 84.

¹²⁸⁷ Исто.

¹²⁸⁸ <http://www.mkd.mk/makedonija/politika/ako-vladata-saka-da-se-definira-profesijata-novinar-prvo-neka-ja-definira> „Владата и Здружението на новинари се согласија интернет порталите да не влезат во Законот за медиуми“ [пристапено на 1 ноември, 2014 г.].

Поради ова, финансиската одржливост на медиумите е речиси невозможна. Постојат различни медиумски извори, но многу важни и витални социо-политички прашања се оставени без соодветна покриеност, бидејќи поголем дел од медиумите се провладини.¹²⁸⁹ Негативната состојба во сферата на медиумите е регистрирана од страна на ОБСЕ/ОДИХР, кој ги следи медиумите и нивната работа во текот на предизборниот и изборниот период. Извештаите редовно содржат: дисбаланс во известувањето, нееднакво време за партиите отстапено да ги претстават своите кандидати и пораки, критички тон во известувањето за опозициските партии и фаворизирање на партиите на власт, скриено рекламирање и многу повеќе.¹²⁹⁰ Транспаренси Интернешнл – Македонија во својот извештај заклучува: „Целосната доминацијата на владејачката партија во медиумското покривање на кампањата – во однос на официјалните капацитети и кандидатите – значи дека учесниците не добиле еднаков пристап“¹²⁹¹.

ЕК изрази „сериозна загриженост за владината контрола врз државните институции и медиумите“.¹²⁹² На пример, „јавниот радиодифузен сервис (МТВ) обезбедува нецелосно избалансирана и информативна медиумска содржина, а политичката пристрасност на сервисот беше забележана од страна на ОБСЕ/ОДИХР во текот на минатогодишните и годинешните избори“.¹²⁹³ Истите заклучоци, особено оние за јавниот радиодифузен сервис, се потврдени и од страна на Транспаренси Интернешнл – Македонија при систематскиот мониторинг на медиумското покривање на претседателските и парламентарните избори во април 2014 година.¹²⁹⁴

Одредени медиуми немаат соодветни и одржливи ресурси за да бидат ефикасни. Неколку медиуми се затворени поради финансиски тешкотии, на пример, неделниците „Граѓански“ и „Глобус“ се затворени поради неможноста да обезбедат приходи од реклами.¹²⁹⁵

Досега не се спроведени истражувања за компетенциите, образованието и вештините на новинарите, но генералната оценка е дека нивото на професионални компетенции бележи пад во последната деценија.¹²⁹⁶ Ова укажува на тенденцијата професионалните новинари да се заменуваат со послушници.¹²⁹⁷

За новинари со поинакво образование, потребно е дополнително образование со цел да се добие поширок спектар вештини, за да бидат во можност да го „уловат општествениот момент“ и „да бидат во можност да ја видат големата слика“.¹²⁹⁸ Потребата за континуирана едукација на новинарите и уредниците е една од заложбите на Декларацијата за промоција на принципот на остварување на уставно и законски загарантираната слобода на медиумите во Република Македонија, усвоена во 2014 година, во

¹²⁸⁹ Исто.

¹²⁹⁰ Медиумите во Македонија: Ни седма сила, ни четврта власт, туку тигар од хартија <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=18&vest=25634>

¹²⁹¹ Проценка на македонските медиуми, стр. 9. http://www.transparency.mk/en/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=6&Itemid=36

¹²⁹² Европска комисија, 2014 г. (Политички критериуми); стр. 5. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [пристапено на 15.10.2014 г.].

¹²⁹³ Исто.

¹²⁹⁴ http://www.transparency.mk/en/index.php?option=com_content&task=view&id=516&Itemid=35 „Медиумското покривање не е непристрасно, велат меѓународните и локалните медиумски монитори“ [пристапено на 20.11.2014 г.].

¹²⁹⁵ <http://daily.mk/makedonija/zgasnuva-nedelnikot-gragjanski-5> Згаснува неделникот „Граѓански“ [пристапено на 1 декември 2014 г.].

¹²⁹⁶ Снежана Трпевска и Игор Мицевски, „Зошто е важен интегритетот на медиумите – Враќање на јавниот интерес во работата на медиумите и новинарството“ (Скопје: 2014, Македонски институт за медиуми), стр. 109.

¹²⁹⁷ Интервју со Тамара Чаусидис, претседател на Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници (лице в лице) 10.11.2014 г.

¹²⁹⁸ Жанета Трајкоска, директор на Високата школа за новинарство и за односи со јавноста (лице в лице) 10.11.2014 г.

рамките на проектот „Поддршка на независните медиуми во Република Македонија“, кој се спроведува од страна на Транспаренси Интернешнл – Македонија и од страна на ЕРИС од Обединетото Кралство, а е поддржан од ЕУ преку Европскиот инструмент за демократија и човекови права (ЕИДХР).¹²⁹⁹

Новинарите се залагаат за бришење на дефиницијата новинар од Законот за медиуми бидејќи таа ги ограничува правата и слободата на новинарите.¹³⁰⁰

12.1.3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен постојат правни заштитни мерки за да се спречи несоодветно надворешно мешање во работата на медиумите?

Законот ја гарантира слободата на изразување и слободата на медиумите, а притоа и самостојноста на уредникот, новинарот, авторите или креаторите на содржини или програмските соработници и другите лица, а во согласност со правилата на професијата.¹³⁰¹ Со цел да се обезбеди транспарентност на работењето на имателите на информации, физичките и правните лица имаат право на слободен пристап до информациите од јавен карактер.¹³⁰² Освен тоа, издавачите на печатен медиум треба да имаат независна уредувачка политика/спроведување и се одговорни за нивната работа.¹³⁰³

Јавниот радиодифузен сервис МРТ е јавно претпријатие воспоставено од Собранието со посебен закон, кое има обврска да не застапува и да не заштитува ставови или интереси на одредена политичка партија, политички, религиски или други групи, а програмите што ги создава и ги емитува да бидат заштитени од влијание на власта, политички организации или други центри на економска и политичка моќ.¹³⁰⁴

Со законот се гарантира правото на заштита на изворот на информацијата во средствата за јавно информирање.¹³⁰⁵ Новинарите имаат право да не го откријат изворот на информација, односно податоците што можат да го откријат изворот согласно меѓународното право и согласно Уставот.¹³⁰⁶ Новинарот е должен, пред да објави информација за која не го открива изворот, да го запознае одговорниот уредник.¹³⁰⁷ Со закон се уредува граѓанската одговорност за штета нанесена на честа и на угледот на физичко или правно лице со навреда и клеветата.¹³⁰⁸ Од новинарот не може да се бара да го открие својот таен извор на информации.¹³⁰⁹

¹²⁹⁹ „Декларација за промовирање принципиелни ставови за остварување на уставно и законски гарантираната слобода на медиумите во Република Македонија“ потпишана на 4.11.2014 г. Документот беше потпишан од страна на шест медиуми како неделникот „Фокус“, интернет-порталите „Нова ТВ“ и „Плус инфо“, дневниот весник „Слободен печат“ и „ТВ 24 Вести“, радиомрежата „Канал 77“, како и претставници од граѓанските организации: Македонски институт за медиуми, Центарот за развој на медиуми, Транспаренси Интернешнл – Македонија, Здружението на новинарите и Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници <http://www.transparency.mk/images/stories/press/deklaracija.pdf>

¹³⁰⁰ „Декларација за промовирање на принципиелни ставови за остварување на уставно и законски гарантираната слобода на медиумите во Република Македонија“ http://www.transparency.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=1015&Itemid=57 [пристапено на 20.11.2014 г.].

¹³⁰¹ Закон за медиуми, Службен весник на РМ, бр.184/2013, член 3.

¹³⁰² Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РМ, бр.13/06, 86/08, 6/2010.

¹³⁰³ Исто.

¹³⁰⁴ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник на РМ, бр.184/2013, член 110.

¹³⁰⁵ Устав на Република Македонија, член 16, <http://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspix> [пристапено на 15.10.2014 г.].

¹³⁰⁶ Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, член 16.

¹³⁰⁷ Закон за медиуми, Службен весник на РМ, бр.184/2013, член 12.

¹³⁰⁸ Закон за граѓанска одговорност за навреда и клеветата, Службен весник на РМ, бр. 143/2012.

¹³⁰⁹ Закон за граѓанска одговорност за навреда и клеветата, Службен весник на РМ, бр. 143/2012.

Постапката за доделување дозвола за телевизиско или радиоemitување е транспарентна и се води на начин што обезбедува еднаков, рамноправен и недискриминаторски третман на сите учесници во постапката.¹³¹⁰

12.1.4 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **0**

До кој степен се ослободени медиумите од несоодветни надворешни влијанија во практиката?

Според експертите за медиуми, иако постојат одредби за обезбедување транспарентност и објективност во медиумите, овие обврски не се исполнети.¹³¹¹ Политичките партии имаат влијание врз медиумите¹³¹² и постои сериозна загриженост во однос на владината контрола врз медиумите.¹³¹³

Постојат континуирани извештаи за недостигот на објективност и непристрасност на медиумскиот регулатор, ААВМУ.¹³¹⁴ ААВМУ не е ниту политички, ниту економски независна.¹³¹⁵ Владата неодамна ги прошири своите надлежности врз медиумите преку воспоставување посебна меѓуминистерска комисија од седуммина членови, од кои само еден член е од ААВМУ. Со тоа се поткопува ААВМУ како самостојно регулаторно тело.¹³¹⁶

Поголем дел од новинарите од провладините медиуми повторно ја воспоставија Македонската асоцијација на новинари (МАН), претходно основана во 2002 година, но нецелосно функционална. Целта на МАН не е само да ја ублажи критиката, туку и да наметне вештачка поддршка за новоусвоените закони за медиуми.¹³¹⁷ МАН се смета за организација што „ја намалува улогата на ЗНМ при... изготвување на законите за медиуми“.¹³¹⁸ Поточно, ЗНМ и независниот синдикат изразуваат загриженост во однос на намалувањето на плурализмот, селективното спроведување на законите против новинари што ја критикуваат власта и непотребниот притисок што се врши од страна на сопствениците на медиумите против членовите на ЗНМ.¹³¹⁹

Дополнително, користењето клевета продолжува да влијае врз слободата на изразување.¹³²⁰ Покрај тоа, работничките права сè уште се спроведуваат несоодветно, што исто така придонесува за проблемот на автоцензура.¹³²¹ Голем број новинари не можат да ги остварат основните права предвидени во Законот за работни односи, бидејќи ра-

¹³¹⁰ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник на РМ, бр.184/2013, член 69.

¹³¹¹ Снежана Трпевска и Игор Мицевски, „Зошто е важен интегритетот на медиумите – Враќање на јавниот интерес во работата на медиумите и новинарството“ (Скопје: 2014, Македонски институт за медиуми), стр. 65.

¹³¹² Исто.

¹³¹³ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [пристапено на 25.10.2014 г.], стр. 5.

¹³¹⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [пристапено на 25.10.2014 г.], стр. 29.

¹³¹⁵ Исто.

¹³¹⁶ http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2014/11/CRM_Izvestaj_Monitoring-na-AVMU-MIOA-MRT-sobranie-i-mediumi_-Okt-2014.pdf [пристапено на 5.11.2014 г.].

¹³¹⁷ Исто.

¹³¹⁸ Интервју со Тамара Чаусидис, претседател на Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници (лице в лице) 10.11.2014 г.

¹³¹⁹ Исто.

¹³²⁰ Исто.

¹³²¹ Исто.

ботат без договори, осигурување, платен одмор, прекувремена работа и боледување, а минималната плата не е регулирана.¹³²²

Во октомври 2013 година, Македонија стана единствена земја во регионот со притворен новинар, г-дин Томислав Кежаровски, кој беше осуден на четири и пол години затвор за наводно откривање на идентитетот на заштитен сведок во судскиот процес за убиство објавен во еден новинарски текст во 2008 година.¹³²³ Освен тоа, новинарот Кежаровски беше во притвор повеќе од 600 денови¹³²⁴ и беше уапсен за наводно откривање на идентитетот на заштитен сведок.¹³²⁵ Тој беше добро познат по својот политички блог што беше критички настроен кон Владата.¹³²⁶

Постои загриженост во врска со случаи на наводно заплашување од страна на властите преку правни постапки што се водат против медиумите и новинарите што ја критикуваат власта.¹³²⁷ На ваков начин се замолчуваат медиумите што се критички настроени кон власта.¹³²⁸

Еден значаен радиодифузен сервис (A1) и три дневни весници беа затворени како последица на тужбата за даночна измама и за перење пари во јули 2011 година.¹³²⁹ Во декември 2010 година, сопственикот, неговата ќерка и 17 други вработени лица или соработници на „Плус продукција“ беа уапсени за неплаќање данок во голема полициска операција, критикувана од страна на граѓанското општество како несоодветна и навредлива.¹³³⁰ Во јуни 2012 година, друго претпријатие од истата медиумска група беше цел на уште една несразмерна казна кога ААВМУ ѝ ја одзеде дозволата на „А2 телевизија“ за наводно неисполнување на критериумите за програмскиот формат, при што повеќе од 65 отсто од емитувањето отпаѓало на програми од забавен карактер, со што не се обезбедувало доволно програма од образовен и информативен карактер.¹³³¹

Еден од највпечатливите примери на заканите упатени до медиумите се случи на 24 декември 2012 година, кога новинарите што известуваа за парламентарната седница беа избркани од Собранието од страна на безбедносните сили.¹³³² Досега, ниту еден јавен службеник не одговарал за прекршување на членот 16 од Уставот што на граѓаните им го гарантира правото на објективно информирање.¹³³³

Извештајот на ЕК за напредокот во 2014 година истакна дека постои индиректна државна контрола врз медиумите преку владини реклами и медиуми фаворизирани од владата.¹³³⁴ Од 2008 година се интензивираа државните реклами, што беше поттик за

¹³²² Здружение на новинарите на Македонија, *Краток преглед на состојбата со медиумите во Македонија*, (Скопје: Здружение на новинарите на Македонија, 2014), стр. 4.

¹³²³ Здружение на новинарите на Македонија, 2014: стр. 3.

¹³²⁴ Напис: „Кежаровски чмае 558 дена во притвор“, <http://plusinfo.mk/vest/5923/kezarovski-cmae-558-dena-vo-pritvor>, ноември 2014 г.

¹³²⁵ Исто.

¹³²⁶ Исто.

¹³²⁷ Обединети нации, Генерално собрание, Извештај на Специјалниот известувач за унапредување и заштита на правото на слобода на мислење и изразување, Франк Ла Ру, 16 мај 2011, стр. 6. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf [пристапено на 7.11.2014 г.].

¹³²⁸ Исто.

¹³²⁹ Исто.

¹³³⁰ Исто.

¹³³¹ Исто.

¹³³² <http://globalvoicesonline.org/2012/12/25/journalists-opposition-thrown-out-of-macedonian-parliament-amid-street-protests/> [пристапено на 10.11.2014 г.].

¹³³³ Здружение на новинарите на Македонија, *Краток преглед на состојбата со медиумите во Македонија*, (Скопје: Здружение на новинарите на Македонија, 2014), стр. 4.

¹³³⁴ Европска комисија, 2014 г. (Политички критериуми); стр. 12. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [пристапено на 15.10.2014 г.].

сопствениците на медиумите да се борат за јавните ресурси што, пак, од друга страна, создаде поцврсти политичко-клиентелистички врски меѓу власта и медиумите.¹³³⁵ Владата е важен купувач на публицитет. Претставниците на граѓанското општество го потенцираат недостигот на транспарентност при распределбата на државните ресурси меѓу медиумските групации и потенцијалната пристрасност во распределбата на средствата, при што се фаворизираат претпријатија наклонети на власта.¹³³⁶ Трошењето за владините реклами е насочено само кон провладините медиуми, со што ним им се дава значителна финансиска предност.¹³³⁷ Владата е на врвот од 50-те најголеми огласувачи во земјата во 2012 година, а во 2013 година е на прво место со двојно повеќе кампањи во приватните медиуми од локалниот мобилен оператор „Т-Мобиле“.¹³³⁸

Друг пример за недостигот на независност на медиумите е фактот што 34 медиуми донираа средства на владејачката партија (ВМРО-ДПМНЕ) за време на локалните избори во 2013 година.¹³³⁹ Сличен случај имаше во 2011 година од сега затворената телевизија „А1“, која донираше средства на политичка партија во опозицијата.¹³⁴⁰

Во однос на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер (спомнати погоре), 77% од новинарите сметаат дека е тешко да се пристапи до информации.¹³⁴¹

Правото на заштита на изворите на информации не се почитува. Во еден случај (во случајот Кежаровски), судијата инсистираше дека идентитетот на заштитениот сведок треба да биде откриен.¹³⁴²

Не постојат прописи што ѝ дозволуваат на владата да ги контролира информациите што ги дистрибуираат медиумите, а Уставот на Република Македонија ја гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање институции за јавно информирање и забранува цензура.¹³⁴³

Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета и Законот за медиуми содржат слаби одредби за правни лекови, како што се правото на одговор или исправка и треба да се развие алтернативен, помалку драконски механизам за справување со прашањата за клевета.¹³⁴⁴

¹³³⁵ Трпевска и Мицевски, 2014: стр. 89.

¹³³⁶ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Pages/ListReports.aspx>, „Извештај на Специјалниот известувач за унапредување и заштита на правото на слобода на мислење и изразување, Франк Ла Ру“, стр. 10.

¹³³⁷ Европска комисија, 2013: стр. 23, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf [пристапено на 25.10.2014 г.].

¹³³⁸ Исто.

¹³³⁹ Трпевска и Мицевски, 2014: стр. 97.

¹³⁴⁰ Извештај на Државниот завод за ревизија http://www.dzr.mk/Uploads/3_TRET_VKUPEN_SDSM.pdf

¹³⁴¹ <http://freeinfo.mk/wp-content/uploads/2012/11/istrazuvanje-za-primena-na-pravoto.pdf> „Истражување за остварување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер“, Центар за граѓански комуникации, стр. 12 [пристапено на 20.11.2014 г.].

¹³⁴² Фондација Отворено општество, Македонија, Медиумско огледало, слободата на медиумите под силен притисок на Владата, (Скопје: Фондација отворено општество Македонија, 2013 г.) <http://nvoinfocenter.mk/wp-content/uploads/2014/05/No5Mediumsko-ogledalo.pdf> [пристапено на 20.11.2014 г.].

¹³⁴³ Устав на Република Македонија, <http://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspх> член 16 [пристапено на 15.10.2014 г.].

¹³⁴⁴ Европска комисија, 2014 г. (Политички критериуми); стр. 45. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [пристапено на 12.12.2014 г.].

УПРАВУВАЊЕ

12.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен постојат одредби со кои се обезбедува транспарентност во работата на медиумите?

Законот не содржи одредби во врска со вистинската (номинална) сопственост на медиумите.¹³⁴⁵ Постојат законски прописи во врска со транспарентноста на медиумската сопственост. Законот ги обврзува печатените медиуми и радио-телевизиските дифузери да објавуваат податоци за нивната сопственичка структура и за изворите на финансирање, како и да ја информираат ААВМУ пред промена на сопственичката структура.¹³⁴⁶

Издавачот на медиум е должен да објавува информации во врска со вработените.¹³⁴⁷

Издавачот на медиум е должен да објави информации на видно место, во врска со прилозите, вклучувајќи ги идентитетот на авторот, информации за авторските права и датумот на продукција (месец и година). Нема обврски за обелоденување информации во врска со известувањето и уредувачката политика.

12.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен постои транспарентност на медиумите во практиката?

Транспарентноста на медиумите не е доволна во практиката и постојните законски одредби за транспарентност треба да се почитуваат и да се спроведуваат.¹³⁴⁸

Интернет-страницата на ААВМУ содржи регистри на телевизиски канали, радиостаници, печатени медиуми, а регистрирањето се врши на барање. Сепак, сопственоста на медиумите генерално не е транспарентна.¹³⁴⁹ Во интервју спроведено за ова истражување, претседателот на Синдикатот на новинари го дели мислењето дека со оглед на тоа што Владата е најголемиот огласувач, може да се претпостави дека таа ги финансира (и е скриен сопственик на) најголем дел од медиумите.¹³⁵⁰ Дополнително, финансирањето на медиумите не е транспарентно, со оглед на фактот дека медиумските куќи не ги обелоденуваат изворите на финансирање.¹³⁵¹

Постојат три приватни новински агенции, но нивните интернет-страници не содржат експлицитни информации за сопственичката структура. Интернет-секторот е најне-

¹³⁴⁵ Европска комисија, 2014 г. (Политички критериуми); стр. 45. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [пристапено на 15.10.2014 г.].

¹³⁴⁶ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник, бр.184/2013, член 41.

¹³⁴⁷ Закон за медиуми, Службен весник на РМ, бр.184/2013, член 14.

¹³⁴⁸ Европска комисија, 2014 г. (Политички критериуми); стр. 45. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [пристапено на 15.10.2014 г.].

¹³⁴⁹ Исто.

¹³⁵⁰ Интервју со Тамара Чаусидис, претседател на Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници (лице в лице), 10.11.2014 г.

¹³⁵¹ Исто.

транспарентен во однос на сопственичката структура.¹³⁵²

Печатените медиуми и радио-телевизиските дифузери објавуваат податоци за прет-пријатието и адреса на седиштето, уредничкиот одбор, името на правниот застапник на издавачот на печатените медиуми, име и презиме на главниот и одговорен уредник и адресата на печатницата и датумот на печатење или препечатување, како и во случај на печатените медиуми, бројот на печатените примероци.¹³⁵³

12.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен постојат законски одредби со кои би се обезбедила отчетноста на медиумите за нивните активности?

Во Македонија има релативно цврста правна рамка за регулирање на отчетноста на медиумите, но законите во овој сектор се предмет на чести измени и дополнувања.

Регулаторната агенција во медиумскиот сектор, ААВМУ, најстариот регулатор во земјата, дејствува како самостојно и независно непрофитно регулаторно тело со јавни овластувања.¹³⁵⁴ Радиодифузерите се должни да достават до ААВМУ писмен извештај за спроведувањето на обврските утврдени во дозволата за радио или телевизиско емитување.¹³⁵⁵ Во согласност со Законот, Агенцијата се грижи за јавно обезбедување на работата на радиодифузерите, за заштита и развој на плурализмот на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги, презема мерки во случаите кога е извршена повреда на одредбите на овој закон или на прописите донесени врз основа на него, одлучува за доделување или продолжување на дозволатите за телевизиско или радиоемитување, врши надзор на работата на радио и телевизиските дифузери, го пропишува начинот на мерење и врши мерење на гледаност или слушаност на програмите.¹³⁵⁶

Собранието ги именува членовите на Советот на ААВМУ, по предлог од овластените предлагачи (ЗНМ, Интеруниверзитетската конференција, Адвокатската комора на Република Македонија, Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието и Заедницата на единици на локална самоуправа) за период од седум години.¹³⁵⁷ Советот избира директор на Агенцијата по пат на јавен конкурс.¹³⁵⁸ За својата работа, ААВМУ одговара пред Собранието со доставување извештај.¹³⁵⁹

Радиодифузерите се должни да достават до ААВМУ писмен извештај за спроведувањето на обврските утврдени со дозволата на радио или телевизиски пренос, а особено за спроведувањето на програмскиот концепт, најдоцна до 31 март во тековната година.¹³⁶⁰

Случаите на навреда и клевета се уредуваат со закон. Оштетениот има право да поднесе барање за објавување одговор, демант или исправка во рок од седум дена од

¹³⁵² Исто.

¹³⁵³ Закон за медиуми, Службен весник на РМ, бр.184/2013, член 14.

¹³⁵⁴ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник, бр.184/2013, член 4.

¹³⁵⁵ Исто.

¹³⁵⁶ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник, бр.184/2013, од: http://www.avmu.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=1160&Itemid=32&lang=mk [пристапено на 15.10.2014 г.].

¹³⁵⁷ Исто.

¹³⁵⁸ Исто.

¹³⁵⁹ Исто.

¹³⁶⁰ Закон за медиуми, Службен весник, бр.184/2013, член 15.

денот кога дознал дека е објавена, но не подоцна од еден месец од нејзиното објавување.¹³⁶¹ Во тој случај, средството за јавно информирање ги објавува демантот, одговорот или исправката во рок од два дена од доставувањето на барањето, во првиот нареден број, ако се работи за периодични изданија или во друго средство за јавно информирање, ако се работи за непериодична публикација.¹³⁶² Објавувањето на демантот, одговорот или исправката може да се одбијат ако барањето не е доставено навремено, ако содржи навреда или клевета или повредува правно заштитени интереси на трети лица.¹³⁶³

12.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен медиумите се отчетни во практиката?

И покрај релативно цврстата правна рамка за регулирање на отчетноста на медиумите, законите се предмет на чести измени и недоволно се спроведуваат.¹³⁶⁴

Како регулаторно тело, ААВМУ ги следи содржината на програмите, сопственоста во медиумите и концентрацијата на пазарот, а го опфаќа и следењето на регионалните телевизиски канали. Контролата на радиодифузерите е транспарентна, бидејќи агенцијата објавува редовни извештаи за својата работа. Одлуките што содржат мерки против радиодифузерите што го повредиле законот, заедно со информации за контролните механизми на ААВМУ, се достапни на интернет-страницата.¹³⁶⁵

Медиумите се служат со блогови, форуми, писма од читатели и разни форми за јавна интеракција, кои добро се користат, особено оние на социјалните мрежи и на интернет-порталите. Недостасуваат одговори и реакции од новинарите и уредниците, освен во писмата од читатели во печатените медиуми каде што обично има реакција од одговорното лице.

Претставници на медиумите тврдат дека обезбедуваат право на одговор и исправка на погрешни информации во разумен временски рок. Сепак, искуството на Транспаренси Интернешнл – Македонија е поинакво. Во текот на јуни и август 2015 година, Транспаренси Интернешнл – Македонија беше обвинета за објавување неточни факти во однос на своите проекти и своето финансирање. Провладините медиуми („Дневник“ и „Вечер“) не ѝ обезбедија навремено на Транспаренси Интернешнл – Македонија право на одговор и исправка на погрешните информации. Транспаренси Интернешнл – Македонија поднесе тужба пред Советот за етика на медиумите, кој одлучи во корист на Транспаренси Интернешнл – Македонија.¹³⁶⁶

¹³⁶¹ Закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета, Службен весник, бр. 143/2012, член 14.

¹³⁶² Исто.

¹³⁶³ Исто.

¹³⁶⁴ Трпевска и Мицевски, 2014: стр. 51.

¹³⁶⁵ Слободан Томиќ, д-р Слаѓана Тасева, Ивана Поповиќ, Александар Јованчиќ, Зорица Војиновиќ, *Транспарентност и отчетност на агенцијата: Компаративна анализа на пет регулирани сектори во Србија и во Македонија*, (Белград: Регионална програма за промоција на истражувањата во Западен Балкан (РПП), 2015 г.).

¹³⁶⁶ http://www.transparency.mk/en/index.php?option=com_content&task=view&id=532&Itemid=30 [пристапено на 15.10.2014 г.].
Демант http://www.transparency.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=1076&Itemid=57

12.2.5 МЕХАНИЗМИ НА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен постојат одредби со кои се обезбедува интегритетот на медиумските работници?

Правната рамка не обезбедува доволно заштита за да се обезбеди интегритетот на медиумските работници.

Здружението на новинарите на Македонија (ЗНМ) е независна, невладина и неполитичка организација, чија цел е да биде заштитник и промотор на професионални новинарски стандарди и слободата на изразување.¹³⁶⁷ Од 2001 година, ЗНМ има Кодекс на етика на новинарите на Македонија.¹³⁶⁸ Во согласност со Кодексот, главната должност на новинарите е да ги почитуваат вистината и правото за јавноста да биде информирана, согласно членот 16 од Уставот на Република Македонија.¹³⁶⁹

Советот на етика е одговорен за следење на принципите на Кодексот.¹³⁷⁰ Тоа е единственото саморегулаторно тело на новинарите во Македонија.¹³⁷¹

Советот на етика на медиумите (основан од страна на поголемиот дел од печатените и електронските медиуми), е основан на крајот на 2013 година, како саморегулаторно тело.¹³⁷² Советот има Комисија за жалби составена од седуммина членови што одлучуваат за неправилностите во новинарските текстови.¹³⁷³ Секој граѓанин, јавно тело и новинар може да поднесе жалба против медиум (не против поединечни новинари) за повреда на професионалните и етичките стандарди.¹³⁷⁴

Новинарите сметаат дека подароци, бенефиции и услужност се форма на притисок. Меѓутоа, медиумите немаат сопствени кодекси на однесување освен Кодексот на етика на ЗНМ, иако секој медиум треба да имаат кодекс на однесување¹³⁷⁵ и треба да постојат одредби во законот поврзани со етиката на медиумите.¹³⁷⁶

12.2.6 МЕХАНИЗМИ НА ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен се обезбедува интегритетот на медиумските работници во практиката?

Медиумите немаат кодекси на однесување и покрај обврската да ги имаат,¹³⁷⁷ а почитувањето на етичките принципи е на ниско ниво и новинарите често се политички

¹³⁶⁷ <http://www.znm.org.mk/drupal-7.7/en/node/121>, Статут на ЗНМ [пристапено на 31.10.2015 г.].

¹³⁶⁸ <http://www.znm.org.mk/drupal-7.7/en/node/441>, Кодекс на новинарите на Македонија [пристапено на 1.11.2014 г.].

¹³⁶⁹ Исто.

¹³⁷⁰ Исто.

¹³⁷¹ Исто.

¹³⁷² <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=122013729567&id=9&setlzdanie=23057> [пристапено на 31.10.2014 г.].

¹³⁷³ Исто.

¹³⁷⁴ Исто.

¹³⁷⁵ Интервју со Тамара Чаусидис, претседател на Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници (лице в лице) 10.11.2014 г.; Жанета Трајкоска, директор на Високата школа за новинарство и за односи со јавноста (лице в лице) 10.11.2014 г.; Билјана Петковска, директор на Македонскиот институт за медиуми (лице в лице) 10.11.2014 г.

¹³⁷⁶ Исто.

¹³⁷⁷ Интервју со Тамара Чаусидис, претседател на Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници (лице в лице) 10.11.2014 г.; Жанета Трајкоска, директор на Високата школа за новинарство и за односи со јавноста (лице в лице) 10.11.2014 г.; Билјана Петковска, директор на Македонскиот институт за медиуми (лице в лице) 10.11.2014 г.

пристрасни во известувањето, бидејќи се подложни на влијание и на контрола од страна на политичките и бизнис-интересите (види независност (практика)).¹³⁷⁸ Новинарите немаат капацитет да ѝ се спротивстават на власта и не ја вршат својата улога како демократска контрола на власта.¹³⁷⁹

Додека одредени новинари известуваат објективно, другите ретко се потпираат на повеќе извори, а определени новинари се гласноговорници на власта.¹³⁸⁰ Ако сторијата е поврзана со политиката или меѓуетничките односи, новинарите имаат тенденција да користат само еден извор на информации и да ги засноваат своите стории само врз официјални владини или институционални соопштенија (на пример, се земаат изјави само од полицијата, но не од жртвата).¹³⁸¹

Подароците и бенефициите, како што веќе беше дискутирано во делот независност (практика), се една форма на притисок и средство за влијание врз новинарите. Според анкетата, 51% од новинарите добиваат покани за луксузни патувања или други бенефиции, додека, пак, 49% се подложени на закани за отказ со цел да известуваат на одреден начин, 24% се предмет на директна цензура и 16% се предмет на заплашување.¹³⁸²

УЛОГА

12.3.1 ИСТРАГА И РАЗОТКРИВАЊЕ СЛУЧАИ НА КОРУПЦИЈА ВО ПРАКТИКАТА

Оцена **25**

До кој степен медиумите активно и успешно ги истражуваат и разоткриваат случаите на корупција?

Истражувачко новинарство што се фокусира на корупција и малверзации во политиката и во бизнисот речиси и не постои во Македонија како резултат на притисокот врз медиумите.¹³⁸³ Неколку информативни програми се повлечени изминатите години без објаснување, иако причината главно се должи на критики упатени кон власта.¹³⁸⁴ Влијанието на владата врз уредувачката политика на медиумите е секојдневна појава¹³⁸⁵.

Меѓународните донатори се обидуваат да го поддржат истражувачкото новинарство. Три организации го поддржуваат истражувачкото новинарство во изминатите години: Балканската истражувачка репортерска мрежа (БИРН), поддршка на истражувачкото новинарство (СКУП) и Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД).¹³⁸⁶ БИРН и УСАИД промовираат интернет-страница за зајакнување на истражувачкото новинарство.¹³⁸⁷ Транспаренси Интернешнл – Македонија користеше резултати и случаи од Центарот за застапување и правни совети (ALAC) во своите заложби за спроведу-

¹³⁷⁸ Исто.

¹³⁷⁹ Трпевска и Мицевски, 2014: стр. 58.

¹³⁸⁰ Интервју со Жанета Трајкоска, директор на Високата школа за новинарство и за односи со јавноста (лице в лице) 10.11.2014 г.

¹³⁸¹ Интервју со Снежана Лупевска, уредник на „Код“ (лице в лице), 11.11.2014 г.

¹³⁸² Анкета за состојбата на новинарството, ЗНМ, септември 2014 г. <http://www.znm.org.mk/drupal-7.7/sites/default/files/Anketa%20povinar%20ZNM%20September%202014.pdf> [пристапено на 12.12.2014 г.].

¹³⁸³ Трпевска и Мицевски, 2014: стр. 110.

¹³⁸⁴ Исто.

¹³⁸⁵ Ида Протуѓер Вељковиќ, новинар <http://mediapedia.mk/istrazuvanja/their-thoughts-media-ownership>

¹³⁸⁶ Трпевска и Мицевски, 2014: стр. 110.

¹³⁸⁷ <http://prizma.birn.eu.com> [пристапено на 15.10.2014 г.].

вање политики за заштита на укажувачи.¹³⁸⁸ Лансирана е нова интернет-страница за истражување на сопственичката структура на медиумите,¹³⁸⁹ која открива дека офшор-претпријатија, чии сопственици не се транспарентни, се сопственици на интернет-портали.¹³⁹⁰

Неделниот магазин „Фокус“ и дневниот весник „Нова Македонија“ често објавуваат истражувачки стории. „Фокус“ ги истражува различните форми на организиран криминал и корупција, но неговите уредници се соочуваат со тужби за клевета.¹³⁹¹ По тужбата за клевета против „Фокус“ во 2006 година, сопственикот на „Фокус“ беше казнет со 30.000 ЕУР за откривање информации за тајни банкарски сметки на поранешниот претседател на земјата.¹³⁹² Во 2011 година, главниот уредник на „Фокус“ беше казнет со 15.000 ЕУР во тужбена постапка покрената од страна на поранешниот министер за надворешни работи.¹³⁹³ Во 2014 година, „Фокус“ беше казнет со 9.300 ЕУР и ЗНМ во знак на солидарност успешно организира собирање финансиски средства да им помогне на своите колеги.¹³⁹⁴ Сопственикот на „Фокус“ загина во сообраќајна несреќа во март 2013 година, што предизвика јавна контроверзија.¹³⁹⁵ Како што е веќе спомнато во делот независност (практика), притворен беше истражувачки новинар од весникот „Нова Македонија“.

Постои една истражувачка ТВ-програма „Код“, која во одреден период своите истраги ги ограничи на социјалната проблематика.

Неколку случаи од висок профил се под истрага од страна на новинарите. Граѓанските организации често организираат дебати и лобираат за законски измени.¹³⁹⁶

Не постојат здруженија на истражувачки новинари или катедри за истражувачко новинарство на универзитетот.¹³⁹⁷

12.3.2 ИНФОРМИРАЊЕ НА ЈАВНОСТА ЗА КОРУПЦИЈАТА И НЕЈЗИНОТО ВЛИЈАНИЕ

Оцена **0**

До кој степен медиумите активно и успешно ја информираат јавноста за корупцијата и за нејзиното влијание врз државата?

Не постојат посебни програми во медиумите за едукација на јавноста во однос на корупцијата и борбата против корупцијата.¹³⁹⁸

Постојат два главни електронски медиуми, „24 Вести“ и ТВ „Телма“, како и интернет-страниците „Нова“, „Плусинфо“ и „СКУП“, и еден печатен медиум (магазинот „Фо-

¹³⁸⁸ http://www.transparency.mk/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=16&Itemid=69 [пристапено на 5.10.2015 г.].

¹³⁸⁹ <http://mediapedia.mk/> [пристапено на 15.10.2014 г.].

¹³⁹⁰ Интервју со Тамара Чаусидис, претседател на Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници (лице в лице) 10.11.2014 г.

¹³⁹¹ Трпевска и Мицевски, 2014: стр. 111.

¹³⁹² Исто.

¹³⁹³ Исто.

¹³⁹⁴ <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=2&vest=17519> „Успешна акцијата за солидарност со новинарите“.

¹³⁹⁵ Трпевска и Мицевски, 2014: стр. 111

¹³⁹⁶ Интервју со Жанета Трајкоска, директор на Високата школа за новинарство и за односи со јавноста (лице в лице) 10.11.2014 г.

¹³⁹⁷ Исто.

¹³⁹⁸ Интервју со Тамара Чаусидис, претседател на Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници (лице в лице) 10.11.2014 г.; Жанета Трајкоска, директор на Високата школа за новинарство и за односи со јавноста (лице в лице) 10.11.2014 г.; Билјана Петковска, директор на Македонскиот институт за медиуми (лице в лице) 10.11.2014 г.

кус“), кои се критички настроени кон власта и објавуваат информации и истражувачки стории за корупцијата, како и критики за несовесното работење на власта. Ова создава ситуација на медиумски „мрак“, каде што поголемиот дел од граѓаните дури и не слушнале за т.н. „бомби“ од скандалот со прислушувањето.¹³⁹⁹

12.3.3 ИНФОРМИРАЊЕ НА ЈАВНОСТА ЗА ПРАШАЊАТА ПОВРЗАНИ СО УПРАВУВАЊЕТО

Оцена **25**

До кој степен медиумите активно и успешно ја информираат јавноста за активностите на владата и за другите субјекти во управувањето?

Медиумите секојдневно ја информираат јавноста за активностите на владата, но на пристрасен начин. За јавноста исклучително тешко е да добие објективни и непристрасни информации за владините активности преку медиумите. Критичкото новинарство е позастапено на интернет-медиумите (интернет-портали и интернет-телевизији), основани од професионални новинари, кои претходно работеле во институции што биле предмет на сериозен политички притисок.¹⁴⁰⁰

ПРЕПОРАКИ:

- П1.** Здруженијата на новинари треба да усвојат единствен кодекс на однесување за медиумите.
- П2.** Здруженијата на новинари треба да предложат законски измени за зајакнување на етичкото однесување и за интегритетот на медиумите и на новинарите.
- П3.** Владата треба да го измени законот за медиуми и да обезбеди дека политичките реклами не се дозволени во јавниот сервис што се регулира во националните дозволи.
- П4.** Управата за јавни приходи треба да развие ефективен механизам за следење на донациите на политичките партии од страна на медиумите.

¹³⁹⁹ http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-07-13_survey_of_macedonian_public_opinion_june_6-15_2015.pdf [пристапено на 15.10.2014 г.].

¹⁴⁰⁰ Исто.

13. ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО

РЕЗИМЕ

Уставот на граѓаните им го гарантира правото за слободно здружување. Легислативата за регулирање на граѓанските организации постои уште од 1998 година и во 2010 година е усвоен Законот за здруженија и фондации.¹⁴⁰¹ Постапката за регистрирање на граѓанските организации е релативно едноставна, брза и евтина.¹⁴⁰² Во декември 2014 година се забележани 13.654 регистрации, од кои 4.156 се регистрирале повторно или за првпат. Граѓанските организации можат слободно да ги изразуваат и да ги промовираат своите ставови и мислења, да поведуваат иницијативи и да учествуваат во градењето на јавното мислење и во креирањето политики. И покрај тоа, тие се предмет на политички притисок, вклучувајќи чести тужби за клевета и навреда.¹⁴⁰³ Граѓанските организации, исто така, се изложени на насилство и нетолеранција во последните години, на пример, имаше напад на ЛГБТ-центарот, а се објавуваа и хомофобични написи во медиумите,¹⁴⁰⁴ па оние што биле критички настроени кон власта се жигосани како предавници. Транспаренси Интернешнл – Македонија¹⁴⁰⁵ се соочи со напад од провладините медиуми поради кампањата за заштита на укажувачите.¹⁴⁰⁶

Граѓанските организации имаат недостиг на финансиски средства, а тоа проблем што постојано се појавува во извештаите за напредок на ЕК: „Насочувањето државни средства за граѓанските организации сè уште не е целосно регулирано, оставајќи го овој сектор во голема мера зависен од донаторски средства“ (извештај на ЕК за 2014, стр. 10). Истражување од страна на Македонскиот центар за меѓународна соработка и од Цивикус покажува дека речиси 60% од организациите се потпираат на странски фондации, а 25% на помошта од ЕУ.

ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ: 43,75/100

¹⁴⁰¹ Закон за здруженија и фондации, Службен весник на РМ, бр. 52/2010.

¹⁴⁰² Интервју со Зоран Стојковски, извршен директор на ГО ЦИРА, (лице в лице) 27.1.2015 г.; Интервју со Емина Нурединовска, Раководител на одделение, Македонски центар за меѓународна соработка, (лице в лице) 28.1.2015 г.

¹⁴⁰³ Кире Василев, ЕУ и организации на активисти во Република Македонија, (Скопје: Институт за европска политика, 2014), стр. 7. <http://www.epi.org.mk/docs/EU%20i%20aktivistickite%20organizacii%20vo%20Republika%20Makedonija.pdf> (пристапено на 21.1.2015 г.).

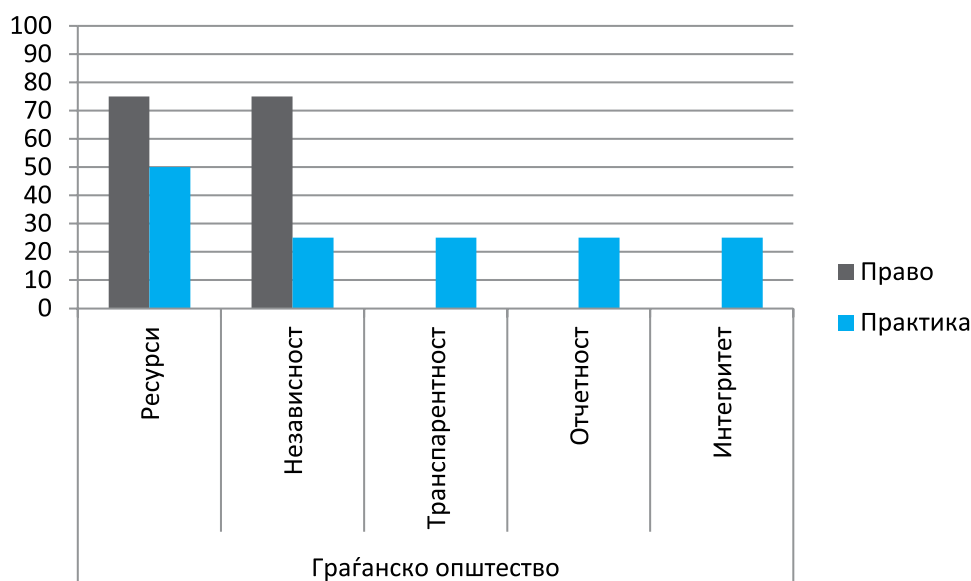
¹⁴⁰⁴ Исто.

¹⁴⁰⁵ <http://dnevnik.mk/?ItemID=64117EA064C3D64E90A1DAF69D0CB3FD> (1.6.2015 г.)

¹⁴⁰⁶ Заштитата на „свиркачите“ ќе помогне во борбата за правна држава“ <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetail.asp?vest=1014141053149&id=12&setIzdanie=23297>

ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 56,2/100	Ресурси	75	50
	Независност	75	25
Управување 25/100	Транспарентност	/	25
	Отчетност	/	25
	Интегритет	/	25
Улога 50/100	Одговорност на владата		50
	Реформи на политики		50

Оцена за столбот според правото и практиката



СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

До усвојувањето на новиот закон во 2010 година, бројот на граѓански организации изнесуваше 11.350.¹⁴⁰⁷ До март 2012 година, само 3.732 граѓански организации повторно се регистрирале во согласност со обврските утврдени со законот од 2010 година.

Анализа објавена во 2011 година од страна на Цивикус го опишува граѓанското општество како „умерено развиено“ во смисла на неговите институции и вредности.¹⁴⁰⁸ Според податоците објавени од страна на Управата за финансиско разузнавање во врска со 11.350 граѓански организации, нивните буџети се многу мали, а само 5 граѓански организации имаат годишен буџет што надминува 100.000.000 денари (1,6 милиони ЕУР).¹⁴⁰⁹

¹⁴⁰⁷ Стратегија за соработка со НВО (2012-2017). http://www.nvosorabotka.gov.mk/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=22&Itemid=37

¹⁴⁰⁸ Исто, стр. 12.

¹⁴⁰⁹ Исто, стр. 13 врз основа на Презентација на ФИУ 03-ти март 2011 година „Следење предмети и методи за ефикасност“.

Во Македонија не постои традиција на донации за граѓанските организации. Исто така, не постои традиција за волонтерство. Се смета дека граѓанските организации што се занимаваат со човековите права и со еднаквоста имаат најголемо влијание и најмал степен на корупција. Општо земено, постои недостиг на човечки и финансиски ресурси¹⁴¹⁰.

Дијалог и соработка помеѓу владата и граѓанското општество се формално воспоставени.¹⁴¹¹

Со оглед на економската состојба и високата стапка на невработеност (28%), граѓанските организации се сметаат како можност за вработување. Не е развиена практиката граѓанските организации да наплаќаат членарина во граѓанскиот сектор во Македонија. Граѓанските организации ги финансираат своите активности преку донации. Во поглед на организациската структура, поголем дел од нив немаат добро воспоставени внатрешни структури, вклучувајќи го раздвојувањето на извршната и управувачката структура.

Најголемиот предизвик со кој се соочуваат граѓанските организации е повлекувањето на донаторите од Македонија, со оглед на ниското ниво на финансирање од државата, индивидуалните донации и донациите од приватниот сектор.¹⁴¹² Во однос на државниот буџет, во текот на последните три години, 4,2 милиони ЕУР се наменети за граѓанските организации, синдикатите, верските организации и политичките партии.¹⁴¹³ Средствата од лотарија се значаен извор на приходи за граѓанските организации, но и покрај тоа што законот покажува дека 50% од приходите од лотарија треба да бидат наменети за овие организации, всушност се доделуваат само помеѓу 7% и 12%.¹⁴¹⁴

ОЦЕНУВАЊЕ

КАПАЦИТЕТ

13.1.1. РЕСУРСИ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен правната рамка обезбедува поволна средина за граѓанското општество?

Граѓанските организации се регистрирани во согласност со новиот Закон за здруженија и фондации усвоен во 2010 година, иако одредени активни граѓански организации се регистрирани согласно претходниот закон од 1998 година.¹⁴¹⁵ Постапката за регистрација на граѓанските организации е релативно едноставна, брза и евтина.¹⁴¹⁶ Според анкетата спроведена од страна на МЦМС, постапката на регистрација е едноставна и брза во 84% од случаите.¹⁴¹⁷ Централниот регистар на Република Македонија е одго-

¹⁴¹⁰ Техничка поддршка за граѓанските организации во земјите од ИПА, Извештај за процена на потребите (Скопје: ТАКСО, 2010), стр. 9.

¹⁴¹¹ Интернет-страница на одделението за соработка со невладините организации во Генералниот секретаријат на Владата: <http://www.nvosorabotka.gov.mk/>

¹⁴¹² Исто.

¹⁴¹³ Емина Нурединовска и Симона Огненовска, *Извештај за овозможувачката околина за развој на граѓанското општество* (Скопје: МЦМС, 2014), стр. 19.

¹⁴¹⁴ Исто.

¹⁴¹⁵ Интервју со Зоран Стојковски, извршен директор на ГО ЦИРА (лице в лице) 27.1.2015 г.

¹⁴¹⁶ Интервју со Зоран Стојковски, извршен директор на ГО ЦИРА (лице в лице) 27.1.2015 г.; Интервју со Емина Нурединовска, раководител на одделение, Македонски центар за меѓународна соработка (лице в лице) 28.1.2015 г.

¹⁴¹⁷ Нурединовска и Огненовска, 2014: стр. 19.

ворен за регистрирањето, по што организацијата стекнува статус на правно лице.¹⁴¹⁸

Доколку граѓанската организација е забранета, може да поднесе жалба до надлежниот апелационен суд.¹⁴¹⁹

Нерегистрирани организации не се забранети со закон и се функционални во практиката.¹⁴²⁰ На пример, токму такви организации го организираа Маршот на толеранција, како и Движењето против зголемувањето на цените на електрична енергија (АМАН).¹⁴²¹

Член 20 (слобода на здружување) и член 21 (слобода на мирен собир) од Уставот ја гарантираат слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, говорот, јавниот настап и информациите од јавен карактер. Државата ги ратификуваше релевантните европски и меѓународни правни инструменти со кои се гарантира и се регулира заштитата на слободата на изразување, како што се Европската конвенција за човекови права и Договорот на ОН за граѓански и политички права. Во оваа смисла, граѓанските организации може слободно да застапуваат ставови и да ја критикуваат власта. Тие можат слободно да ги изразуваат и да ги промовираат своите ставови и мислења, да поведуваат иницијативи и да учествуваат во градењето на јавното мислење и во креирањето политики.¹⁴²²

Даночниот систем не е поволен за граѓанските организации. Даночни ослободувања/стимулации се овозможени за граѓански организации што примаат донации за унапредување на јавниот интерес, како што се активности во областа на човековите права, културата, етиката, образованието, животната средина, науката и слично.¹⁴²³ Владата основа Комисија за организации со статус од јавен интерес што на граѓанските организации им доделува статус на организации од јавен интерес.⁹ Меѓутоа, административната постапка за доделување на овој статус е сложена и создава дополнителен товар за граѓанските организации и за донаторите.¹⁴²⁴ Бидејќи не постојат даночни олеснувања, граѓанските организации се третираат од страна на даночниот систем на ист начин како и другите правни лица и не постои индиректна државна поддршка за граѓанските организации.¹⁴²⁵ Данокот на приход на материјални и патни трошоци за граѓанските организации е ист како и кај другите правни лица.¹⁴²⁶ Еден позитивен аспект е дека не постојат ограничувања на износот на приходот што граѓанската организација може да го стекне од економски активности.¹⁴²⁷

13.1.2 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен граѓанските организации располагаат со соодветни финансиски и со човечки ресурси за да работат ефикасно?

¹⁴¹⁸ Исто.

¹⁴¹⁹ Закон за здруженија и фондации (Службен весник на РМ, бр. 52/2010).

¹⁴²⁰ Нурединовска и Огненовска, 2014: стр. 19.

¹⁴²¹ Интервју со Зоран Стојковски, извршен директор на ГО ЦИРА (лице в лице) 27.1.2015 г.

¹⁴²² Василев, 2014: стр. 7.

¹⁴²³ Закон за донации и спонзорства, Службен весник на РМ, бр. 47/06, 86/08, 51/2011 и 28/14.

¹⁴²⁴ Интервју со Емина Нурединовска, раководител на одделение, Македонски центар за меѓународна соработка (лице в лице) 28.1.2015 г.

¹⁴²⁵ Нурединовска и Огненовска, 2014: стр. 27.

¹⁴²⁶ Исто.

¹⁴²⁷ Исто.

Состојбата на граѓанските организации во практиката е сосема поинаква со оглед на широката употреба на тужби за клевета и навреда и со оглед на тенденцијата на провладините медиуми активни во етикетање на критични ГО.¹⁴²⁸

Недостигот на одржливи финансиски ресурси е еден од најголемите проблеми на граѓанските организации. Речиси 60% од граѓанските организации за финансиски средства се потпираат на странски организации, на пример, ЕУ е еден од најголемите донатори на граѓанските организации.¹⁴²⁹ Меѓутоа, Инструментот за претпристапна помош (ИПА) се користи недоволно. Од 622,5 милиони ЕУР на располагање, искористен е само 1% од помошта на ИПА за граѓанските организации (само 6,72 милиони ЕУР).¹⁴³⁰ Следни најголеми извори на финансирање се СДЦ Цивика Мобилитас (6 милиони ЕУР); ОН, УСАИД (2,5 милиони ЕУР); ЕУ во рамките на ИПА располага со повеќе од 5 милиони ЕУР годишно за активностите на граѓанските организации.¹⁴³¹

Повеќето граѓански организации немаат платен персонал или имаат недостиг на персонал. Во 2012 година имало 1.839 вработени во граѓанските организации, што е намалување во однос на 2006 година, а 88% од граѓанските организации се потпираат на волонтерска поддршка.¹⁴³² Граѓански организации со цврста донаторска поддршка можат да привлечат стручен кадар.¹⁴³³ Речиси половина од вкупниот број вработени и две третини од вкупните средства се распределуваат на финансиски најмоќните граѓански организации (околу 100 организации).¹⁴³⁴

Приватните филантропски организации донираат 1% од вкупните извори на средства на граѓанските организации. 75 до 80% од донациите за граѓанските организации потекнуваат од меѓународни донатори.¹⁴³⁵

Граѓанските организации главно работат на проекти и како непрофитни организации. Не постојат забрани да стекнуваат дополнителни приходи од услуги, производи или најмување. На пример, Здружението на новинарите на Македонија најмува дел од своите простории на приватно претпријатие што организира настани.¹⁴³⁶

13.1. 3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен постојат правни заштитни мерки за да се спречи несоодветно надворешно мешање во работата на граѓанските организации?

Постои доволно правна заштита за да се спречат несоодветни надворешни влијанија во активностите на граѓанските организации.¹⁴³⁷ Основањето организации е забрането само ако нивната програма е насочена кон насилно уривање на уставниот поредок на

¹⁴²⁸ Исто, <http://www.epi.org.mk/docs/EU%20i%20aktivistickite%20organizacii%20vo%20Republika%20Makedonija.pdf> [пристапено на 21.1.2015 г.].

¹⁴²⁹ Кире Василев, 2014: стр. 7.

¹⁴³⁰ Кире Василев, 2014: стр. 16. <http://www.epi.org.mk/docs/EU%20i%20aktivistickite%20organizacii%20vo%20Republika%20Makedonija.pdf>

¹⁴³¹ <http://www.tacso.org/documents/otherdoc/?id=7257> [пристапено на 21.1.2015 г.].

¹⁴³² Кире Василев, 2014: стр. 7.

¹⁴³³ Интервју со Зоран Стојковски, извршен директор на ГО ЦИРА (лице в лице) 27.1.2015 г.

¹⁴³⁴ Нурединовска, Саздевски, Ѓузелов, 2014: стр. 102.

¹⁴³⁵ Интервју со Зоран Стојковски, извршен директор на ГО ЦИРА (лице в лице) 27.1.2015 г.

¹⁴³⁶ Исто.

¹⁴³⁷ Закон за здруженија и фондации, Службен весник на РМ, бр.52/2010.

државата, повикување на воена агресија или разгорување на национална, расна или верска омраза или нетрпеливост. Организацијата ќе биде забранета ако презема терористички активности, активности спротивни на Уставот или законот и ако ги повредува слободите и правата на другите луѓе.¹⁴³⁸

Не постојат прописи за учество на државни претставници во одборите на граѓанските организации и нема регулатива што овозможува задолжително присуство на државни претставници на состаноците на граѓанските организации. Правото на приватност ги опфаќа и граѓанските организации.

13.1.4 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен граѓанското општество може да постои и да функционира без несоодветно надворешно влијание?

Во земјата постојат повеќе од 5.000 граѓански организации што функционираат во сесема безбедно окружување, вклучувајќи примери (спомнати подолу) што укажуваат на несоодветно надворешно влијание во работата на граѓанските организации. Сепак, одредени активисти на граѓанското општество го користат зборот „икебана“ кога зборуваат за граѓанските организации¹⁴³⁹, давајќи го следното образложение: „Владата ви дозволува да постоите, но ве игнорира, а го користи вашето постоење во тврдењето дека ова е слободна земја“.

Постојат случаи на манипулација со граѓанските организации од страна на Владата во корист на нејзините интереси. Исто така, постојат организации што се „продолжена рака на Владата“¹⁴⁴⁰. На пример, неодамна регистрираното Здружение за духовно обединување на Сетинци, Крушодари и Попадинци од Лерин во Македонија нема вработени, нема средства, ниту интернет-страница, но донира споменици во вредност од милиони ЕУР¹⁴⁴¹. Провладините медиуми ги критикуваат граѓанските организации. Граѓанските организации што се финансирани од фондацијата Џорџ Сорос ја критикуваат Владата и тие се вознемирувани од страна на водечката политичка партија и често се напаѓани од медиумите како предавници и државни непријатели¹⁴⁴². Се случуваат напади на активистите на граѓанското општество и, во такви случаи, вообичаено е државните институции да ја одолжуваат постапката или да не извршат правилна и непристрасна истрага. Активистите од НВО Паркобрани (бранители на паркот) беа притворени. Тие се спротивставија на владините планови за изградба на административна зграда на зелена површина во центарот на градот¹⁴⁴³. Активистите од НВО Плоштад Слобода беа напаѓани додека протестираа против изградбата на црква и други објекти на главниот плоштад во центарот на градот¹⁴⁴⁴. ЛГБТ-центарот беше напаѓан, а во медиумите беа објавени хомофобични написи¹⁴⁴⁵.

¹⁴³⁸ Исто.

¹⁴³⁹ Суад Мисини, Истражувачки центар за граѓанско општество, официјален состанок со меѓународни претставници, октомври 2015 г.

¹⁴⁴⁰ <http://daily.mk/auto/riker-vladata-da-go-namali-vlijanieto-vrz-nvo-sektorot> Владата да го намали влијанието врз НВО-секторот, Интервју со Амбасадорот на САД, 2010 г. [пристапено на 21 јануари 2015 г.].

¹⁴⁴¹ <http://inbox7.mk/archives/2207> [пристапено на 28.10.2015 г.].

¹⁴⁴² <http://sitel.com.mk/dnevnik/makedonija/vmro-dpmne-%E2%80%9Ccsorosoidi%E2%80%9D-ja-shpiuniraat-rabotata-na-sovetot-za-evrointegracii> Соросоиди ја шпионираат работата на Советот за евроинтеграции.

¹⁴⁴³ <http://www.alfa.mk/News.aspx?ID=63053>, десетмина активисти на Паркобрани притворени во политичка акција во паркот Бристол

¹⁴⁴⁴ <http://www.dw.de/> [пристапено на 21 јануари 2015 г.].

¹⁴⁴⁵ Кире Василев, 2014 г.: стр. 7.

УПРАВУВАЊЕ

13.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен постои транспарентност во граѓанските организации?

Граѓанските организации не се многу транспарентни. Само најголемите организации објавуваат информации за јавноста во врска со нивните активности на редовна основа. Тие, исто така, ги објавуваат своите годишни извештаи, како и составот на нивните одбори и нивните финансиски извештаи. Нивото на транспарентност е поврзано со капацитетот и со ресурсите на граѓанските организации. Повеќето регистрирани граѓански организации немаат функционална интернет-страница¹⁴⁴⁶.

13.2.2 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен граѓанските организации се одговорни пред нивните избирачи?

Членовите на одборите на граѓанските организации вообичаено дејствуваат проформа во обезбедувањето увид во организациските активности. Некои членови на одборот се надворешни, еминентни лица, но членовите на одборот се мотивирани од наградите што ќе ги добијат, а не ѝ служат на заедницата *per se*¹⁴⁴⁷.

13.2.3 ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен е обезбеден интегритетот на граѓанските организации во практиката?

Граѓанските организации прават напори за саморегулирање и имаше иницијатива да се изготви Кодекс на етика за граѓанските организации за промовирање на одржливоста на организациите, заштита на професионалноста на вработените и за подобрување на кредибилитет на граѓанските организации меѓу донаторите и јавноста¹⁴⁴⁸. Исто така, постои и Кодекс на добра практика за учество на граѓанските организации во процесите за креирање политики, кој не се применува доследно, а органите на државната управа му посветија незначително внимание¹⁴⁴⁹.

¹⁴⁴⁶ Интервју со д-р Симонида Кацарска, претседател на Собранието на Институтот за европска политика, лице в лице 28.01.2015 г.

¹⁴⁴⁷ Интервју со Зоран Стојковски, Извршен директор на граѓанска организација Центар за институционален развој (CIRa), лице в лице, 27.01.2015 г.

¹⁴⁴⁸ <http://www.gragjanskisvet.org.mk/index6f4c.html?ItemID=7DC8425E1AA9794B86CF1481966FB6FD>

¹⁴⁴⁹ Нурединовска и Огненовска, 2014: стр. 31.

УЛОГА

13.3.1 ОТЧЕТНОСТ НА ВЛАДАТА

Оцена **50**

До кој степен граѓанското општество е активно и успешно во врска со отчетноста на власта за нејзините постапки?

Граѓанските организации дејствуваат како контролор на владините политики и активности. Граѓанските организации ги здружија силите за да протестираат против кривичното гонење и против затворањето на новинарот Кежаровски (спомнати во столбот Медиуми)¹⁴⁵⁰. Граѓанските организации исто така успешно дејствуваа за мобилизирање на јавноста во „Зелената акција“ во Велес¹⁴⁵¹. Граѓанските организации ги овозможија усвојувањето на Стратегијата за соработка со граѓанските организации¹⁴⁵², нострификацијата на странски дипломи, Законот за медијација, Законот за волонтерство, како и Законот за донации и спонзорства¹⁴⁵³.

Сепак, Владата ретко соработува со граѓанските организации. Граѓанските организации се спротивставуваат, но безуспешно, на владините обиди за реформи во високото образование, како и на владиниот проект „Скопје 2014“ што користи јавни средства за споменици и скулптури на главниот плоштад и во центарот на главниот град, менува значајни објекти во главниот град во барок стил и урбанизира зелени површини.

МЦМС, Транспаренси Интернешнл (ТИ) – Македонија и неколку други организации спроведуваат кампањи за застапување, јавно образование и за активности од областа на антикорупцијата.

13.3.2 РЕФОРМА НА ПОЛИТИКИ

Оцена **50**

До кој степен граѓанското општество е активно вклучено во иницијативите за реформа на политиките за борба против корупцијата?

Само мал процент од граѓанските организации се занимаваат со антикорупцијата. Покрај Транспаренси Интернешнл – Македонија и Транспарентност – Македонија, кои се занимаваат со антикорупција и судир на интереси, другите граѓански организации се занимаваат со секторски прашања, како што се јавните набавки, изборниот процес и финансирањето на политичките партии (на пример, Центарот за граѓански комуникации, МОСТ, Институтот за демократија „Социетас цивилис“, Коалицијата Сите за правично судење)¹⁴⁵⁴.

¹⁴⁵⁰ <http://www.telma.com.mk/vesti/kezharovski-privremeno-osloboden-kolegite-na-protest> Кежаровски привремено ослободен [пристапено на 21.1.2015 г.].

¹⁴⁵¹ Интервју со Зоран Стојковски, извршен директор на граѓанската организација Центар за институционален развој (CIRa) (лице в лице) 27.1.2015 г.

¹⁴⁵² Интервју со Емина Нурединовска, Македонски центар за меѓународна соработка (лице в лице) 28.1.2015 г.

¹⁴⁵³ Интервју со д-р Симонида Кацарска, претседател на Собранието на Институтот за европска политика (лице в лице) 28.1.2015 г.

¹⁴⁵⁴ Нурединовска, Саздевски, Гузелов, 2014 г.

Граѓанските организации за борба против корупцијата, како и граѓанската организација Платформа за борба против корупцијата, основана во декември 2014 година, се фокусираат на следење на корупцијата преку објавување на извештаите за транспарентност, борба против корупцијата, трошењето на буџетот и спроведувањето на јавните политики, како и преку предлагање мерки за подобрување на законодавството¹⁴⁵⁵.

Воспоставена е практика за вклучување на граѓанските организации во подготовката на државните програми за превенција и за репресија на корупцијата.

ДКСК потпиша Меморандум за заемна поддршка за превенција од корупцијата и од судир на интереси со 21 граѓанска организација, но со тоа не се воспостави значајна соработка¹⁴⁵⁶.

ПРЕПОРАКА

- П1.** Владата треба да ги подобри и да ги направи транспарентни постапките за консултации во врска со политиките со групите граѓански организации.
- П2.** Владата треба да ги финансира активностите на граѓанските организации преку транспарентен и партиципативен процес, ослободен од несоодветно влијание.
- П3.** Граѓанските организации треба да се саморегулираат и да изготват Кодекс на етика за граѓански организации со цел промовирање на одржливоста на организациите, заштита на професионалноста на вработените и подобрување на кредибилитетот на граѓанските организации меѓу донаторите и јавноста.
- П4.** Владата треба да воведат даночни олеснувања за граѓанските организации.

¹⁴⁵⁵ Исто.

¹⁴⁵⁶ Исто.

14. ДЕЛОВЕН СЕКТОР

РЕЗИМЕ

Правната рамка генерално е повољна за деловните субјекти. Регистрацијата е едноставна и брза, а владините регулативи не оптоваруваат. Независноста на приватните претпријатија е обезбедена со закон. Во практиката, отсуството на целосно имплементиран бизнис-модел, заснован врз претприемништво и длабоко вкоренета менаџерска култура, не дозволува независност на претпријатијата базирана врз конкурентен пазар. Во комбинација со недостиг на независно судство, постои недоволна заштита на деловните субјекти од несоодветно мешање на владата и прекршувања на правата на сопственост. Интегритетот на деловниот сектор не е обезбеден ниту со закон, ниту, пак, во практиката. Деловниот сектор во моментот не е вклучен во владините политики за борба против корупцијата и нема поврзаност со граѓанското општество.

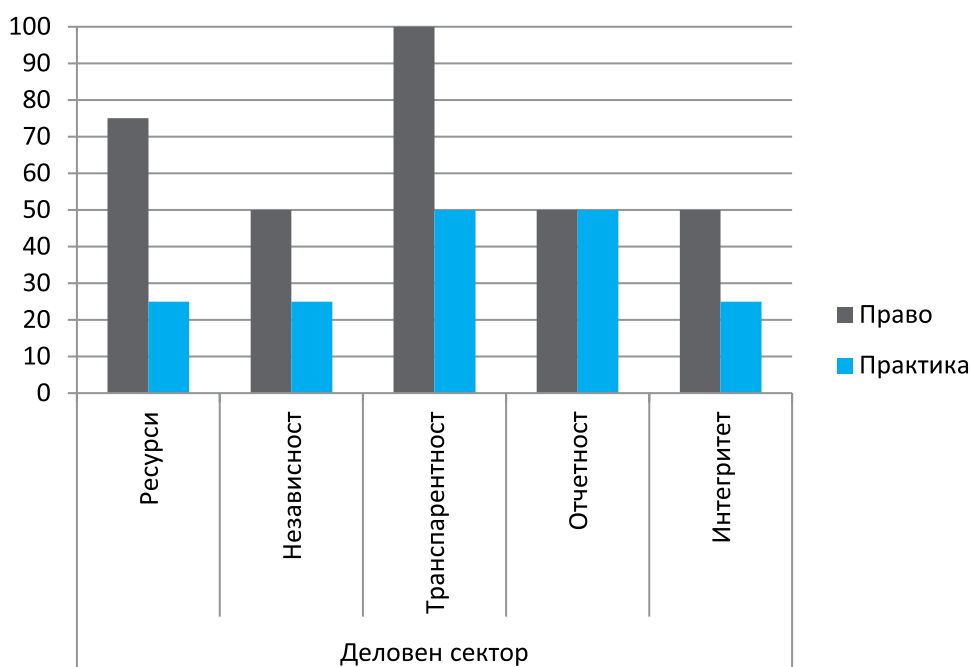
Табелата подолу ги претставува оцените по показател, кои го сумираат оценувањето на деловниот сектор во однос на неговиот капацитет, внатрешното управување и неговата улога во рамките на македонскиот систем на интегритет. Следниот дел од ова поглавје дава квалитативна анализа за секој показател.

ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ: 32,6/100



ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 43,7/100	Ресурси	75	25
	Независност	50	25
Управување 54,1/100	Транспарентност	100	50
	Отчетност	50	50
	Интегритет	50	25
Улога 0/100	Инволвираност во борбата против корупција		0
	Поддршка за/ соработка со граѓанското општество		0

Оцена за столбот според правото и практиката



СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Владата официјално има спроведено политика за дерегулација и за намалување на административните пречки за деловните субјекти. Сепак, владината политика за претприемништво не поттикнува конкуренција.

Малите претпријатија се најчестиот бизнис-модел во Македонија. Три четвртини од сите претпријатија се друштва со ограничена одговорност (ДОО) во приватна сопственост¹⁴⁵⁷. Постојат 1.283 големи и средни претпријатија од вкупно 70.659. Според онлајн-директориумот „Бизнис-мрежа“¹⁴⁵⁸, како што е соопштено во економските меди-

¹⁴⁵⁷ <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/PDFSG2015/12-DelovniSubj-BusinessEnt.pdf> [пристапено на 25.3.2015 г.].

¹⁴⁵⁸ <http://www.fleetbusinessnetwork.co.uk/business-networking-in-fleet/>

уми, 40 домашни претпријатија од 100-те најголеми што се во приватна сопственост, ги раководи домашен менаџерски кадар. Кај 46 претпријатија, меѓу 100-те најголеми, доминантниот капитал е странски, а 27 од нив на позицијата извршен директор имаат поставено странец. Во 13 од нив се поставени домашни менаџери, а во другите 6 претпријатија на челните позиции има мешовит топ-менаџмент – домашен и странски¹⁴⁵⁹. На крајот на 2014 г., 116 претпријатија со комбинирана пазарна капитализација од 1.763.260.000 УСД котираа на Македонската берза¹⁴⁶⁰.

ОЦЕНУВАЊЕ

КАПАЦИТЕТ

14.1.1 РЕСУРСИ (ПРАВО)

Оцена **75**

До кој степен правната рамка обезбедува повољно окружување за формирање и за работење на деловните субјекти?

Законската рамка генерално е повољна за деловните субјекти. Земјата е рангирана на 30. место од 189 економии во истражувањето *Doing Business* на Светска банка за 2015 година¹⁴⁶¹.

Според Светска банка, Македонија е рангирана на третото место во светот во однос на едноставноста за започнување бизнис, бидејќи процесот вклучува само два чекори во практиката (во споредба со просекот од 4,8 на ОЕСП): (1) нотарска заверка на дејностите на претпријатието и членовите за здружување, и (2) регистрација во Централниот регистар и добивање печат на претпријатието. Неопходни се 12¹⁴⁶² чекори согласно Законот¹⁴⁶³. Претпријатијата се регистрираат од страна на Националната агенција на Централниот регистар. Доколку Агенцијата одбие да регистрира одредено претпријатие, одлуката може да биде оспорена пред суд¹⁴⁶⁴. Постојат неколку различни начини да се започне бизнис¹⁴⁶⁵, а одлуката мора да биде регистрирана од истата агенција. Затворањето на претпријатието може да потрае и до три години¹⁴⁶⁶. Фондацијата Херитиџ¹⁴⁶⁷ ја опиша македонската економија како средно слободна, со оцена од 67,1 за економската слобода, со што нејзината економија е 53-та најслободна според Индексот за 2015 година¹⁴⁶⁸.

¹⁴⁵⁹ Кој управува со македонската економија? Капитал, објавено на 28 октомври 2015 г., 16.09 од Игор Петровски, економија, <http://kapital.mk/koj-upravuva-so-makedonskata-ekonomija/>

¹⁴⁶⁰ <http://www.mse.mk/Repository/UserFiles/File/Godisni%20izvestai/GODISEN%20IZVESTAJ%20ZA%20RABOTA%202014.pdf> [пристапено на 25.3.2015 г.].

¹⁴⁶¹ Светска Банка и Меѓународната финансиска корпорација, *Doing Business 2015*, Едноставноста на водење бизнис во Македонија, <http://www.Doingbusiness.Org/Data/Exploreeconomies/Macedonia-Fyr> [пристапено на 23.3.2015 г.].

¹⁴⁶² <http://mkd-news.com/kako-da-otvorite-firma-vo-makedonija-shto-vi-treba-12-detalno-objasneti-cekori/> [пристапено на 27.3.2015 г.].

¹⁴⁶³ Закон за претприемачи, Службен весник на РМ бр. 28/04 (84/05; 25/07) 25/07, 87/08, 42/10, 48/10, 24/11, 166/12, 70/13, 119/13, 120/13, 182/13, 38/14, 41/14, 138/14.

¹⁴⁶⁴ Закон за општа административна процедура, Службен весник на РМ, бр. 38/05, 110/08, 51/11.

¹⁴⁶⁵ Закон за претприемачи, Службен весник на РМ, бр. 28/04 (84/05; 25/07,) 25/07 87/08, 42/10, 48/10, 24/11, 166/12, 70/13, 119/13, 120/13, 182/13, 38/14, 41/14, 138/14, член 265.

¹⁴⁶⁶ <http://biznis101.com/razvivaj-biznis/promeni-vo-biznisot/98-zatvoranje-na-biznis.html> [пристапено на 1.4.2015 г.].

¹⁴⁶⁷ The Heritage Foundation, *2015 Index of economic freedom*, <http://www.heritage.org/index/country/macedonia> [пристапено на 1.4.2015 г.].

¹⁴⁶⁸ Исто.

Голем број други аспекти на правната рамка се многу поволни за претпријатијата. Според Светска банка, вкупната даночната стапка во Македонија изнесува 7,39 проценти од добивката (во споредба со просекот од 41,3 на ОЕСР). Регистрацијата на имот вклучува седум постапки (во споредба со просекот од 4,7 на ОЕСР), додека, пак, за добивање дозвола за градба потребни се 11 постапки (просекот на ОЕСР е 11,9)¹⁴⁶⁹. Законот за иновациската дејност¹⁴⁷⁰ овозможува државна поддршка за иновативни инвестиции со финансиски грантови до 30.000 ЕУР. Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот е задолжена за привлекување нови странски инвестиции во земјата, како и за поддршка на проширувањето на странските претпријатија¹⁴⁷¹. Со Законот за заштита на конкуренцијата¹⁴⁷² се воспостави Комисија за конкуренција што врши регулирање и промовирање на конкуренцијата.

Имотните права се гарантираат со Уставот на Република Македонија, во кој се наведува дека никој не може да биде лишен од својата сопственост или да му бидат ограничени сопственоста и правата што произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон¹⁴⁷³. Државата може да изврши експропријација на имот доколку се гарантира компензација, но не пониска од пазарната вредност на имотот¹⁴⁷⁴. Не е потребен судски налог за експропријација, но одлуката може да биде оспорена пред суд¹⁴⁷⁵. Законските одредби за експропријација се потенцијално проблематични, со оглед на прекумерно влијание на македонската извршната власт врз судството.

Со деловното окружување владеат голем број силни закони. Законот за парничната постапка содржи детални одредби со кои се регулира остварувањето на правата на сопственост¹⁴⁷⁶. Правата на интелектуална сопственост се заштитени со голем број закони, вклучувајќи го и Законот за авторско право и сродни права¹⁴⁷⁷, Законот за индустриска сопственост¹⁴⁷⁸ и подзаконскиот акт „Правилник за трговска марка“¹⁴⁷⁹.

Законот за парничната постапка, исто така, посветува значително внимание на постапките за спроведување на договорите.¹⁴⁸⁰ Рангирањето на Македонија во истражувањето *Doing Business* на Светска банка во врска со законодавството за спроведување на договорите е пониско (87) во однос на генералното рангирање на земјата, а бројот на постапките (38) е исто така повисок од просекот на ОЕСР (31,5).¹⁴⁸¹ Исто така, Извештајот за глобалната конкурентност ја рангира Македонија на 63-то место од вкупно 143 економии во поглед на ефикасноста на правната рамка за решавање спорови¹⁴⁸².

¹⁴⁶⁹ The World Bank and the International Finance Corporation, Doing Business 2015, Ease of Doing Business in Macedonia, FYR <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/macedonia-fyr> [пристапено на 27.3.2015 г.]

¹⁴⁷⁰ Закон за иновациската дејност, Службен весник на РМ, бр. 79/13, 137/13 и 41/14.

¹⁴⁷¹ <http://www.investinmacedonia.com/about-us> [пристапено на 1.4.2015 г.].

¹⁴⁷² Закон за заштита на конкуренцијата, Службен весник на РМ, бр. 04/05, 70/06 и 22/07.

¹⁴⁷³ Устав на Република Македонија, усвоен од Собранието на 17 ноември 1991 г., стапи во сила на 20 ноември 1991 г., член 30.

¹⁴⁷⁴ Исто, стр. 3.

¹⁴⁷⁵ Закон за експропријација, Службен весник на РМ, бр. 95/2012, 131/2012 и 24/2013, член 32.

¹⁴⁷⁶ Закон за парнична постапка, *чист текст*, Службен весник на РМ, бр. 7/2011.

¹⁴⁷⁷ Законот за авторско право и сродни права, Службен весник на РМ, бр. 47/96, 98/2002 и 4/2005 (интегрален текст бр. 23/2005).

¹⁴⁷⁸ Закон за индустриска сопственост, Службен весник на РМ, бр. 47/02, 42/03, 09/04, 39/06 и 79/07.

¹⁴⁷⁹ Подзаконски акт, Правилник за трговска марка, Службен весник на РМ, бр. 18/04.

¹⁴⁸⁰ Закон за парнична постапка, *чист текст*, Службен весник на РМ, бр. 7/2011.

¹⁴⁸¹ The World Bank and the International Finance Corporation, Doing Business 2015, Ease of Doing Business in Macedonia, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/macedonia-fyr> [пристапено на 1.4.2015 г.].

¹⁴⁸² The Global Competitiveness Report 2014–2015, World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf [пристапено на 1.4.2015 г.].

Законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост¹⁴⁸³, усвоен во јуни 2013 година, обезбедува многу поволна позиција за постојните закупци. Методите за продажба утврдени со законот најчесто не вклучуваат јавен конкурс за купување земјиште.

14.1.2 РЕСУРСИ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен индивидуалните претпријатија можат да се формираат и да работат ефективно во практиката?

Регистрацијата на претпријатија е едноставна и евтина во практиката, а владините регулативи не оптоваруваат. Владата ја претставува регистрацијата на претпријатијата како лесен процес во два чекори, но, всушност, подготовката на сите потребни документи трае неколку дена и има вкупно 12 чекори¹⁴⁸⁴. Правото на сопственост е објективно регулирано и се почитува, за разлика од правото на интелектуална сопственост за кое се потребни одредени подобрувања во практичното спроведување¹⁴⁸⁵.

Телата за регистрирање се технички добро опремени. Според едно интервју на Транспаренси Интернешнл – Македонија, процесот на регистрација е покомплексен во практиката отколку што е во законот¹⁴⁸⁶. Еден експерт-испитаник рече дека документите може да се подготват за три дена, вклучувајќи ги и потребната заверка на нотар, обезбедувањето банкарски сертификати за основниот придонес или процена на имотот, доколку претпријатието е отворено со постапка базирана врз вредност¹⁴⁸⁷. Светска банка, исто така, истакна дека регистрацијата на деловен субјект во Македонија е релативно едноставна во практиката и трае само три дена¹⁴⁸⁸ (во споредба со просекот на ОЕСР од 4,8 дена), додека, пак, цената на регистрацијата е 0,6% од приходот по глава на жител (еквивалентно на 50 ЕУР), што е под просекот на ОЕСР од 8,8, а исто така и под просекот од 5,8 во Источна Европа и во Централна Азија¹⁴⁸⁹.

Иако според индексот *Doing Business* на Светска банка и Меѓународната финансиска корпорација, Македонија има седма најмала даночна стапка во светот, другите елементи што се неопходни за поволна бизнис-клима се слаби. Македонија е рангирана на 74-то место меѓу земјите опфатени со истражувањето во однос на едноставноста на регистрација на имот¹⁴⁹⁰; на 89-то место според издавањето дозволи за градба; на 88-мо место според добивањето електрична енергија и на 85-то место според трговијата со странство. Високиот менаџмент троши 119 часа годишно за решавање прашања во врска со владините регулативи, што е помалку од просекот на ОЕСР (175), како и од просекот од 234 во Европа и во Централна Азија¹⁴⁹¹. За спроведување на договор, едно претпријатие троши 604 дена во македонските судови, што е повисоко од просекот на ОЕСР (539,5), како и од просекот од 448,1 во Европа и Централна Азија¹⁴⁹².

¹⁴⁸³ Law on Sale of the Agricultural Land in State Ownership, Official Gazette of the RM, No.87/13.

¹⁴⁸⁴ <http://mkd-news.com/kako-da-otvorite-firma-vo-makedonija-shto-vi-treba-12-detalno-objasneti-cekori/> [пристапено на 25.3.2015 г.].

¹⁴⁸⁵ Интервју со Билјана Крстевска, адвокат, URISK Consulting, 6 јули 2015 година.

¹⁴⁸⁶ Интервју со Билјана Крстевска, адвокат, EURISK Consulting, 6 јули 2015 година.

¹⁴⁸⁷ Интервју со Билјана Крстевска, адвокат, EURISK Consulting, 6 јули 2015 година.

¹⁴⁸⁸ The World Bank and the International Finance Corporation, Doing Business 2015, Ease of Doing Business in Macedonia <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/macedonia-fyr> [пристапено на 25.3.2015 г.].

¹⁴⁸⁹ Исто.

¹⁴⁹⁰ Исто.

¹⁴⁹¹ Исто.

¹⁴⁹² Исто.

Затворањето претпријатие или прогласувањето банкрот е посложен процес. Еден експерт нагласи дека и покрај тоа што, според законот¹⁴⁹³, стечајната постапка не може да трае подолго од шест месеци, во практиката тоа трае многу подолго¹⁴⁹⁴. Трошоците на постапката изнесуваат 500 ЕУР, а таксите што треба да ги уплати корисникот за учество во подготвителната фаза се мали, околу 20 ЕУР.

Правата на сопственост генерално се почитуваат, иако сè уште има голем број нерешени предмети во врска со денационализацијата¹⁴⁹⁵ и повремени случаи на експропријација. Според Индексот на економска слобода за 2015 година на фондацијата Херитиџ¹⁴⁹⁶, регистрацијата на недвижности и добивањето имотен лист за земјиште продолжува да биде тешко. Како што е наведено од страна на еден коментатор, новото законодавство ги искомплицира работите во однос на правата на сопственост на тој начин што сопствениците на земјиштето се регистрирани како корисници што треба да ја докажат сопственоста на земјиштето, кое во некои случаи е купено пред 30 години¹⁴⁹⁷. Македонија е на 81-во место од 178 за потиснати имотни права според Индексот на економска слобода за 2015 година на фондацијата Херитиџ¹⁴⁹⁸ (значително под целокупниот резултат на земјите од 67,1 на скалата од 0 до 100, каде што 0 е добар резултат¹⁴⁹⁹).

Правата на интелектуална сопственост не се спроведуваат ефикасно. Во Извештајот на ЕК за напредокот на Македонија во 2014 година се наведува дека „е постигнат одреден напредок во областа на законодавството за правата на интелектуална сопственост, напорите за спроведување продолжуваат од страна на сите институции, но сложеноста на системот за спроведување што овозможува граѓанската и кривичната постапка да трае неколку години ја попречува ефикасната заштита на правата од интелектуална сопственост“¹⁵⁰⁰.

Законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост¹⁵⁰¹, усвоен во јуни 2013 година, сè уште не се спроведува. Земјата е последниот ресурс за приватизација во Македонија, и методите за продажба утврдени во законот може да создадат ризик од корупција и не обезбедуваат конкуренција, бидејќи постојните закупци имаат многу повластена позиција. Со методите за продажба утврдени со законот нема да се врши тестирање на пазарот, бидејќи главно не вклучуваат јавен конкурс¹⁵⁰².

Владата има репутација дека не врши навремена исплата на претпријатијата во врска со договорите за јавни набавки, како и на граѓаните во врска со различни исплати и субвенции. ММФ ја опиша ситуацијата како „задоцнето плаќање во јавниот сектор“ што, според странскиот економски експерт, г. Сем Вакнин, на учтив начин кажува дека

¹⁴⁹³ Закон за стечај, Службен весник на РМ, бр. 34/2006, 126/2006, 84/2007, 47/11, 79/13 и 29/14.

¹⁴⁹⁴ Дејан Костовски, експерт за стечај, академик, <http://www.akademik.mk/stechaj> [пристапено на 27.3.2015 г.].

¹⁴⁹⁵ Нема случаи на денационализација во прва инстанца, но 3.000 случаи се во постапка во судовите. Министерството за финансии реши 30.744 случаи на денационализација. <http://www.time.mk/cluster/7fba7c6ac9/zavrsena-denacionalizacijata.html>

¹⁴⁹⁶ <http://www.heritage.org/index/country/macedonia> [пристапено на 25.3.2015 г.].

¹⁴⁹⁷ Трајко Ристовски, Радишани, изјава за Слободен Печат, дневен весник. <http://slobodenpecat.mk/Home/Item/5353> [пристапено на 23.3.2015 г.].

¹⁴⁹⁸ <http://www.heritage.org/index/country/macedonia> [пристапено на 23.03.2015 г.].

¹⁴⁹⁹ Heritage Foundation, *2015 Index of economic freedom*, <http://www.heritage.org/index/country/macedonia#rule-of-law>

¹⁵⁰⁰ „Стратегијата за проширување и главни предизвици 2014-15“, заклучоци и препораки на Комисијата за поранешната југословенска Република Македонија. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf

¹⁵⁰¹ Закон за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост, Службен весник на РМ, бр. 87/13.

¹⁵⁰² Интервју со Зоран Темелковски, јули 2015 г.

Владата не ги плаќа своите долгови¹⁵⁰³. Претпријатијата, исто така, не добиле поврат на ДДВ за последните четири квартали во 2014 година. Во прилог на овој наод, Извештајот за глобална конкурентност 2014-2015 г. покажува дека пристапот до финансии е најпроблематичниот фактор за водење бизнис во Македонија (16,9)¹⁵⁰⁴.

14.1.3 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен постои правна заштита за спречување несоодветно надворешно мешање во приватниот бизнис?

Не постојат значителни пропусти во законската регулатива што ја загрозуваат способноста на приватните претпријатија да функционираат без надворешно влијание. Сепак, законодавството често се менува и создава несигурност во претпријатијата. Измени и дополнувања редовно се прават во врска со оданочувањето, надоместоците и различни видови такси, како што се, на пример, регистрација на сопственоста, пре-регистрација и издавање лиценци.

Улогата на државните службеници во започнувањето и поддршката на деловните активности, како што се, на пример, регистрирање, лиценцирање, трговска марка и заштита на деловната практика, е минимизирано со воведувањето е-регистар и агенти за регистрирање¹⁵⁰⁵. Не се плаќа надоместок за регистрација на ново претпријатие со помош на агент за регистрирање¹⁵⁰⁶.

Сепак, Централниот регистар (ЦР) може да иницира, согласно член 552-б од Законот за трговски друштва¹⁵⁰⁷, постапка за бришење претпријатија што не доставиле годишни финансиски извештаи до ЦР до крајот на дадената година. Списокот се објавува на интернет-страницата на ЦР. Постапка може да се поведе за неподнесување електронска адреса (е-пошта) за добивање официјални информации, согласно членот 21 на овој закон¹⁵⁰⁸.

Законот за облигациони односи¹⁵⁰⁹ содржи механизми за поплаки од претпријатијата за барање надоместок на штета во случај на несоодветно надворешно влијание. Претпријатијата, исто така, може да бараат надоместок преку судска постапка.

14.1.4 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен деловниот сектор е ослободен од несоодветно надворешно влијание во своето работењето во практиката?

¹⁵⁰³ Сем Вакнин: Каде најде Ставревски 10 милиони ЕУР за проширување на Буџетот? <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=18&vest=23746> [пристапено на 25.3.2015 г.].

¹⁵⁰⁴ The Global Competitiveness Report 2014–2015, World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf [пристапено на 25.3.2015 г.].

¹⁵⁰⁵ Закон за изменување на Законот за едношалтерскиот систем и за водење на трговскиот регистар и регистар на други правни лица, Службен весник на РМ, бр. 70/13.

¹⁵⁰⁶ Закон за едношалтерскиот систем и за водење на трговскиот регистар и регистар на други правни лица.

¹⁵⁰⁷ Закон за трговски друштва, Службен весник на РМ, бр. 28/04, 84/05, 25/07.

¹⁵⁰⁸ Исто, член 21.

¹⁵⁰⁹ Закон за облигациони односи, Службен весник на РМ, член 167.

Одредбите за заштита на деловните субјекти од несоодветно мешање не се применуваат секогаш ефикасно во практиката, пред сè, поради отсуството на целосно независно судство.¹⁵¹⁰ Според еден интервјуиран експерт¹⁵¹¹, големите претпријатија во Македонија уживаат невообичаено блиска соработка со Владата. Претпријатијата што се вклучени во проектот за обнова „Скопје 2014“ имаат потпишано договори во кои се согласуваат на одложено плаќање од страна на Владата за седум години¹⁵¹². Исто така, соговорникот додава дека владата е најголем инвеститор и работодавач, а општините предводени од опозицијата често се соочуваат со недостиг на финансиска помош за нивните проекти. Исто така, како по правило, претпријатијата што добиваат договори се тесно поврзани со политичките кругови¹⁵¹³.

Според едно релевантно истражување, претставниците на бизнис-заедницата во Македонија ја рангираат корупцијата како петта најголема пречка за водење бизнис, по високите даноци, честите промени во законите и прописите, комплицираните даночни закони и ограничениот пристап до финансирање¹⁵¹⁴. Извештајот на ЕУ за напредокот за 2013 година покажа дека корупцијата влијае негативно врз бизнис-климата во Македонија¹⁵¹⁵. Индексот на економска слобода на фондацијата Херитиџ наведува дека корупцијата претставува сериозен проблем во земјата, особено во јавните набавки¹⁵¹⁶. Се очекува тоа да го одложи развојот на деловниот сектор за 30 години¹⁵¹⁷.

Има случаи кога државните функционери, наводно, бараат неофицијални плаќања во нивното работење со приватните претпријатија, како што е случајот со градежното претпријатие „Бетон“ од кое било побарано да плати превоз на гласачи со авион од Швајцарија за време на изборите во 2014 година¹⁵¹⁸. Исто така, постојат примери за наводна злоупотреба на државната власт за да се добие пристап до средства или ресурси од приватниот сектор. Еден таков случај се однесува на земјиштето на планината Водно во близина на Скопје¹⁵¹⁹, кое беше продадено на контроверзното офшор-претпријатие поврзано со највисоките кругови во власта, по ненадејната промена на урбанистичкиот план за Скопје. Друг пример е случајот „Космос“¹⁵²⁰, каде што беше уништена конструкција во вредност од 60 милиони ЕУР. Овие наводни случаи на несоодветно влијание треба да се испитаат од страна на Специјалниот јавен обвинител, како дел од политичкиот договор на преговорите по неодамнешната политичка криза¹⁵²¹.

Во практиката, многу е тешко еден деловен субјект да поднесе жалба или тужба против однесувањето на јавната администрација или против државен службеник. Овој, како и горенаведените проблеми, се отежнати од недостигот на независно судство

¹⁵¹⁰ Интервју со Зоран Темелковски, јули 2015 г.

¹⁵¹¹ Интервју со проф. Никола Поповски, поранешен Министер за финансии, 30 јули 2015 г.

¹⁵¹² Проф. Марјан Петрески, American College, Македонската економија во вистинска опасност, анализа на Prizma BIRN <http://prizma.birn.eu.com> [пристапено на 25.5.2015 г.].

¹⁵¹³ Интервју со Зоран Темелковски, јули 2015 г.

¹⁵¹⁴ Канцеларија на Обединетите нации за дрога и криминал (UNDOC), Извештај, 2013, Бизнис, корупција и криминал во поранешната југословенска Република Македонија.

¹⁵¹⁵ Европска комисија, 2014 г.

¹⁵¹⁶ 2014, Index on Economic Freedom. Heritage Foundation. Преземено од: <http://www.heritage.org/index/country/macedonia> [пристапено на 25.5.2015 г.].

¹⁵¹⁷ Интервју со Зоран Темелковски, јули 2015 г.

¹⁵¹⁸ <http://a1on.mk/wordpress/archives/462237> [пристапено на 16.05.2015 г.]

¹⁵¹⁹ <http://www.dw.com/mk/>; <http://24vesti.mk/canoski-urivanjeto-na-%E2%80%99Ekosmos%E2%80%9C-e-politichka-odluka> [пристапено на 25.3.2015 г.].

¹⁵²⁰ <http://ohridsky.com/?p=667> [пристапено на 16.5.2015 г.].

¹⁵²¹ Европска комисија, Република Македонија: Препораки на групата експерти за системски проблеми од областа Владеење на правото, а во врска со следењето на комуникациите, откриено во пролетта 2015 г. (Брисел: Европска комисија, 2015 г.), http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf [пристапено на 9.4.2015 г.].

во Република Македонија¹⁵²², со што деловните субјекти се оставени без средства за заштита од незаконско мешање. Форумот за глобална конкурентност ја рангира Македонија на 98 место од 148 земји во однос на независноста на судството¹⁵²³, а фондацијата Херитиџ наведува дека „корупцијата и непотизмот преовладуваат во јавната администрација и во постапките за јавни набавки, со што се зголемуваат трошоците за деловните субјекти и се замрзнуваат странските инвестиции“¹⁵²⁴.

Според едно интервју на Транспаренси Интернешнл – Македонија¹⁵²⁵, третманот на претпријатијата од страна на даночните органи има тенденција да биде претерано груб и често е политички мотивиран. Покрај тоа, властите ги процесираат даночните спорови преку системот на кривична правда, а бизнисмените практично немаат надеж дека ќе го добијат нивниот случај¹⁵²⁶.

Сопствениците и менаџерите на неколку независни медиуми постојано тврдат дека постои индиректна контрола на медиумите од страна на владејачката партија поради доминацијата на државата во рекламниот пазар¹⁵²⁷. Случајот со телевизијата „А1“ е пример за мешање на владата во работењето на претпријатијата, каде што владата отиде толку далеку што го затвори претпријатието¹⁵²⁸.

УПРАВУВАЊЕ

14.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **100**

До кој степен постојат мерки за да се обезбеди транспарентност во активностите на деловниот сектор?

Во согласност со Законот за Централниот регистар,¹⁵²⁹ Централниот регистар (ЦР) воспоставува Регистар на трговски друштва. Сите податоци од регистрите може да се користат од страна на правни и физички лица¹⁵³⁰. Сите информации од регистарот може да се добијат на самото место или по електронски пат.

Годишната финансиска сметка е задолжителна за сите правни лица во согласност со Законот за трговски друштва¹⁵³¹ и таа треба да се достави до крајот на календарската година. Во согласност со Законот за ревизија (член 32)¹⁵³², претпријатијата се должни да ги подготват своите сметки во согласност со меѓународните стандарди за финансиски информации (IFAC)¹⁵³³. Повредата на ова барање претставува дисциплински престап¹⁵³⁴.

¹⁵²² Исто така во Извештајот на Прибе, како главен проблем.

¹⁵²³ World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2013-2014. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf [пристапено на 8.6.2015 г.].

¹⁵²⁴ The Heritage Foundation, 2015 <http://www.heritage.org/index/country/macedonia> [пристапено на 25.5.2015 г.].

¹⁵²⁵ Интервју со Зоран Темелковски, јули 2015 г.

¹⁵²⁶ Случај „А1“ и Велија Рамковски <http://a1on.mk/wordpress/archives/88602>

¹⁵²⁷ Европска комисија, Република Македонија: Препораки на групата експерти за системски проблеми од областа Владеење на правото, а во врска со следењето на комуникациите, откриено во пролетта 2015 г. (Брисел: Европска комисија, 2015 г.), стр. 17. http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf [пристапено на 8.6.2015 г.].

¹⁵²⁸ <http://en.rsrf.org/macedonia-disastrous-summer-for-macedonian-17-08-2011,40797.html> [пристапено на 8.6.2015 г.].

¹⁵²⁹ Закон за централен регистар, Службен весник на РМ, бр. 50/01, 49/03, 81/08.

¹⁵³⁰ Закон за централен регистар, Службен весник на РМ, бр. 50/01, 49/03, 81/08, член 14.

¹⁵³¹ Закон за трговски друштва, Службен весник на РМ, бр. 28/04, 84/05, 25/07, член 469

¹⁵³² Закон за ревизија, Службен весник на РМ, бр. 158/10, 135/11, 188/13, 43/14 и 138/14

¹⁵³³ International Standard for the Financial Information http://www.finance.gov.mk/files/u11/ifrs_for_sms.pdf [пристапено на 25.5.2015 г.].

¹⁵³⁴ Закон за ревизија, Службен весник на РМ, бр. 158/10, 135/11, 188/13, 43/14 и 138/14, член 4, стр. 14.

Народната банка на Република Македонија (НБРМ) има надлежност да врши надзор на финансискиот сектор, вклучувајќи ги и штедилниците, издавачите на е-пари и други финансиски институции¹⁵³⁵. НБРМ може да врши увид и ревизија на нивното работење, да суспендира лиценци и да наметне санкции. Посебна Комисија за хартии од вредност¹⁵³⁶ се основа како самостојно и независно регулаторно тело согласно Законот за хартии од вредност, Законот за инвестициски фондови, Законот за преземање акционерски друштва и подзаконски акти¹⁵³⁷. Комисијата за хартии од вредност бара ревизија на претпријатијата на годишно ниво од страна на надворешен ревизор, а ревизорските извештаи да бидат објавени. Депозитарот¹⁵³⁸ објавува резиме на годишните ревизорски извештаи во Службен весник на Република Македонија, како и комплетен годишен извештај на својата интернет-страница¹⁵³⁹.

14.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен постои транспарентност во деловниот сектор во практиката?

Информациите за претпријатијата регистрирани во Македонија се или лесно достапни на интернет или се достапни на барање. Банките и берзата известуваат до надлежните органи согласно закон.

Централниот регистар има онлајн база на податоци што обезбедува информации за регистрираните корисници, како и на барање. Информациите за структурата на сопственост не се достапни на интернет, иако, според еден експерт интервјуиран од страна на Транспаренси Интернешнл – Македонија, тоа најчесто станува достапно на барање доставено до ЦР¹⁵⁴⁰. Истражувачкиот новинар, сепак, истакна дека добивањето информации за офшор-претпријатијата што работат во Македонија е тешко¹⁵⁴¹. Податоците за директните странски инвестиции покажуваат дека офшор-локациите како што се Кипар, Британските Девствени Острови, Белизе, Лихтенштајн и Панама претставуваат значајни извори на финансиски текови во Македонија¹⁵⁴².

Општите податоци за претпријатијата, како што се имињата на директори, деталите за контакт и годишните извештаи, ѝ се достапни на јавноста на барање. Од Управата за јавни приходи достапни се информации за регистрите на претпријатието и даночните броеви, како и бројот на банкарската сметка¹⁵⁴³.

Финансиската ревизија и стандардите за известување се применуваат ефективно. Сепак, 25.000 претпријатија не доставиле годишни финансиски извештаи¹⁵⁴⁴. Претприја-

¹⁵³⁵ Народна Банка на РМ <http://www.nbrm.mk/default-en.asp?ItemID=7B388C2967979A4CA95D7EFBEB3F05D1> [пристапено на 4.6.2015 г.]

¹⁵³⁶ Интернет-страница на Комисијата за хартии од вредност <http://www.sec.gov.mk/Default.aspx>

¹⁵³⁷ Закон за хартии од вредност, Службен весник на РМ, бр. 95/2005, 25/2007, 07/2008 и 57/2010.

¹⁵³⁸ <http://www.merriam-webster.com/dictionary/depository> [пристапено на 4.6.2015 г.]

¹⁵³⁹ Закон за хартии од вредност, Службен весник на РМ, бр. 95/2005, 25/2007, 07/2008 и 57/2010, член 70.

¹⁵⁴⁰ Интервју со Билјана Крстевска, EURISK Consulting.

¹⁵⁴¹ Интервју со Сашка Цветковска, новинар.

¹⁵⁴² Белизе, скриената страна на македонските инвеститори, Сашка Цветковска. <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=20&vest=21287> [пристапено на 8.6.2015 г.]

Странски директни инвестиции, многу врева, малку резултати, Срѓан Стојанчов. <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=2&vest=22017>

¹⁵⁴³ Интернет-страница на Управата за јавни приходи: http://www.ujp.gov.mk/e/javni_informacii

¹⁵⁴⁴ Изјава Ванчо Костадиновски, директор на Централниот регистар. <http://kurir.mk/makedonija/vesti/158082-Kostadinovski-Dokrajniot-rok-onlajn--podenseni-okolu-14300-godisni-smetki-vo-Centralniot-registar?r1=http%3A%2F%2Fvesti.mk%2Fread%2Fnews%2F1890036%2F613369%2Fkostadinovski-do-krajniot-rok-onlajn-podenseni-okolu-14-300-godishni-smetki-vo-centralniot-registar> [пристапено на 12.5.2015 г.]

тијата што одбиваат да достават годишен финансиски извештај се бришат од регистарот на претпријатија.

Управата за јавни приходи е одговорна за проверка на финансиските извештаи. Меѓутоа, административниот капацитет во областа на финансиското управување, контрола и ревизија треба да се подобри¹⁵⁴⁵.

Обемот на надворешната ревизија на банките беше проширен за да се усогласи со Базелските принципи за надворешна ревизија на банките¹⁵⁴⁶. Банките имаат обврска да воспостават комисии за ревизија, но не постои законски услов дека тие треба да вклучуваат независни директори, а банките се чини дека немаат воспоставени програми за обука и воведување за членовите на надзорниот одбор¹⁵⁴⁷. Што се однесува до внатрешната контрола на банките, банкарската регулатива ја доделува одговорноста за ефикасна организација на системите на внатрешна контрола на управниот и надзорниот одбор, додека, пак, надзорниот орган не бара редовно известување и објавување на функцијата внатрешна контрола на банката¹⁵⁴⁸.

Постои недоволно познавање на прашањата во врска со корупцијата и со судирот на интереси во рамките на приватниот сектор. Постојат слаби мерки за спречување на корупцијата и за јакнење на интегритетот во рамките на приватниот сектор. Според претставници на приватниот сектор, поткупот во приватниот сектор во Македонија ги вклучува јавните службеници. Речиси 68% од приватниот сектор во Македонија гледа како корупцијата се размножува меѓу јавните службеници¹⁵⁴⁹.

14.2.3 ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен постојат правила и закони со кои се регулира надзорот на деловниот секторот и со кои се регулира корпоративното управување одделни претпријатија?

Македонското законодавство за корпоративното управување е подобро во последните години. Законот за трговски друштва содржи одредби во врска со транспарентноста, јакнење на заштитата на засегнатите страни и реформа на регистрите на претпријатијата¹⁵⁵⁰. Кодекс за корпоративно управување претпријатија беше донесен во 2007 година, а истата година беше објавен и Прирачник за корпоративно управување во македонските акционерски друштва¹⁵⁵¹. Берзата, исто така, усвои кодекс за корпоративно управување на котираните претпријатија. Правната рамка се состои од неколку закони (Закон за трговските друштва, Закон за хартии од вредност, Закон за

¹⁵⁴⁵ Европска комисија, 2014: стр. 44.

¹⁵⁴⁶ Европска комисија, 2014: стр. 33.

¹⁵⁴⁷ Европска банка за реконструкција и развој, Комерцијални закони во Р. Македонија, јуни 2013 г., Оцена на Европска банка за реконструкција и развој.

¹⁵⁴⁸ Исто.

¹⁵⁴⁹ Јакнење на потребата од борба против корупцијата и организираниот криминал – Ад АКТА, Македонски центар за меѓународна соработка, 2015 година, Емилија Туцаровска-Георгиевска. <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2015/sledenje-na-vrskata-megju-korupcija-i-organiziran-kriminal-2del.pdf> [пристапено на 23.7.2015 г.].

¹⁵⁵⁰ Закон за трговски друштва, Службен весник на РМ, бр. 28/04, 84/05, 25/07. http://www.sfid.mk/comp_includes/webdata/documents/ZAKON%20ZA%20TRGOVSKI%20DRUSTVA%20+.pdf

¹⁵⁵¹ Прирачник за корпоративно управување во македонските акционерски друштва, Меѓународна финансиска корпорација http://www.mse.mk/upload/datoteki/Priracnikot_MK-2.pdf [пристапено на 8.6.2015 г.].

преземање акционерски друштва)¹⁵⁵² и прописи, кои претставуваат солидна основа за корпоративното управување.

Законот ги дефинира структурата на претпријатијата и механизмите за известување. Менаџерите се обврзани да поднесат извештај еднаш годишно до собранието на акционери и да го презентираат финансискиот извештај, да објавуваат квартални биланси и еднаш годишно да објават годишен извештај и извештај за усогласеност. Постојат одредени правила за претпријатијата што котираат на берзанскиот пазар. Кодексот на однесување на берзата предвидува формирање „комисија за ревизија“ што ќе има надлежност да врши надзор на претпријатијата и на менаџментот. Само Законот за банки ги опфаќа одредбите во однос на внатрешната ревизија¹⁵⁵³.

Во согласност со Законот за трговски друштва¹⁵⁵⁴, постои список претпријатија што треба да извршат надворешна ревизија (големи и средни претпријатија), а Законот за ревизија ги уредува надлежностите и обврските на надворешните ревизори¹⁵⁵⁵. Не постои конкретен финансиски регулатор за надзор на претпријатијата.

Берзата се надгледува од страна на Комисијата за хартии од вредност што го регулира начинот на тргување со хартии од вредност на лиценцираната берза; ја следи и врши надзор на работата на учесниците на пазарот на хартии од вредност; го следи и го надгледува функционирањето на пазарот на хартии од вредност и пропишува стандарди за конкуренција меѓу овластените посредници на пазарот во нивната работа со хартии од вредност, како и овластените претпријатија за управување со инвестиции (односно инвестициските фондови, преку инспекции или на друг начин).

14.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен има ефективно корпоративно управување во претпријатијата во практиката?

Во последните неколку години е постигнат напредок во примената на правилата за корпоративно управување од страна на македонските претпријатија, особено од страна на банките. Сепак, некои значајни слабости треба да се решат, а нема агенција за надзор на спроведувањето на релевантните прописи.

Еден експерт, интервјуиран од страна на Транспаренси Интернешнл – Македонија, посочи дека македонските банки ги следат постојните одредби за корпоративно управување потемелно од другите видови стопански субјекти¹⁵⁵⁶.

Постојните одредби се делумно ефективни во обезбедување добро корпоративно управување, но сè уште има потреба од подобро координирани активности на сите релевантни чинители. Во годините 2007, 2008 и 2009, Транспаренси Интернешнл –

¹⁵⁵² Закон за трговски друштва, службен весник на РМ, бр. 28/04, 84/05, 25/07; Закон за хартии од вредност, Службен весник на РМ, бр. 95/05, 25/07, 7/08, 57/10, 135/11, 13/13, 188/13, 43/14; Закон за преземање акционерски друштва, Службен весник на РМ, бр. 4/02, 37/02, 36/07.

¹⁵⁵³ Закон за банките, Службен весник на РМ, бр. 67/2007, член 95.

¹⁵⁵⁴ Закон за трговски друштва, Службен весник на РМ, бр. 28/04, 84/05, 25/07, член 470. http://www.sfid.mk/comp_includes/webdata/documents/ZAKON%20ZA%20TRGOVSKI%20DRUSTVA%20+.pdf

¹⁵⁵⁵ Закон за ревизија, член 24, 28, 31.

¹⁵⁵⁶ Зоран Темелковски.

Македонија издаде сертификати за корпоративно управување претпријатија што можат да докажат усогласеност со критериумите развиени од страна на претпријатија и експерти¹⁵⁵⁷. Ова го означи почетокот на активностите на корпоративното управување во приватниот сектор, што доведе до усвојување на Кодексот за корпоративно управување на малите и на средните претпријатија. Сепак, има уште многу да се направи со оглед на тоа што Извештајот за глобална конкурентност во светски рамки ја рангира ефикасноста на македонските корпоративни одбори на 77 место од 144 земји и на 53 место според заштитата на интересот на малцинските акционери.

Речиси нема активност од страна на претпријатијата во пријавувањето корупција. Деловниот секторот стана дел од Државната програма за превенција на корупцијата 2011-2015 г., како посебен сектор со мерки и активности за спречување на корупцијата и судирот на интереси¹⁵⁵⁸.

Што се однесува до сметководствените стандарди, според еден експерт, интервјуиран од страна на Транспаренси Интернешнл – Македонија, големите и средните претпријатија, генерално, ги следат меѓународните стандарди. Најновиот Извештај за глобалната конкурентност ги рангира квалитетот на финансиската ревизија и стандардите за известување за приватниот сектор во Македонија на 61 место од 144¹⁵⁵⁹. Најновиот Извештај за глобалната конкурентност го рангира квалитетот на корпоративната активност на македонските претпријатија на 70 место меѓу 144 земји¹⁵⁶⁰, што укажува на тоа дека сè уште има можност за подобрувања во оваа област.

14.2.5 ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен се воспоставени механизми за обезбедување на интегритетот на сите учесници во деловниот секторот?

Правната рамка содржи соодветни одредби за дефинирање и забрана за коруптивна практика во рамките на, и помеѓу претпријатијата, како и соодветни одредби во врска со корпоративната одговорност. Исто така, постојат ограничени правила во врска со судирот на интереси во приватниот сектор. Генерално, постои недостиг на кодекси на однесување на ниво на сектор и на индивидуално ниво.

Поткупот во приватниот сектор, и активниот и пасивниот, е казниво дело според Кривичниот законик и може да резултира со казна затвор од пет до десет години¹⁵⁶¹. Кривичниот законик, исто така, предвидува казна за перење пари и за злоупотреба на службената должност во јавните набавки¹⁵⁶². Кривичниот законик содржи одредби за корпоративна одговорност. Правните лица (вклучително комерцијалните субјекти) може да бидат одговорни за криминал извршен од страна на овластени претставници,

¹⁵⁵⁷ Прокредит Банка, Макпетрол, Охридска Банка, НЛБ Тутунска банка, Комерцијална банка, Стопанска банка, АСП-ПАК, Фармакем, Макстил, Раде Кончар – сервис за поправка на електрични производи, Кнауф Радика, Агипро, Геопром, Ренова, Инет, Реде Кончар ТЕП, Еуролинк, Виталиа и Тетекс.

¹⁵⁵⁸ Државна комисија за спречување на корупцијата, *Годишен Извештај 2014*, (Скопје: ДКСК, 2014 г.)

¹⁵⁵⁹ World Global Competitiveness Report http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf [пристапено на 8.6.2015 г.].

¹⁵⁶⁰ World Global Competitiveness Report http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf 467

¹⁵⁶¹ Кривичен законик, Службен весник на РМ, бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04 и 73/06. Амандмани на Кривичниот законик беа усвоени на 10 септември 2009 г. (и објавени во Службен весник на РМ на 14 септември 2009 г.) со цел, меѓу другото, да ги усогласат одредбите во врска со корупцијата. Гореспоменатите амандмани стапија во сила на 22 март 2010 година.

¹⁵⁶² Исто, Член 353, стр. 5.

заради нивна инволвираност или заради извлекување корист за себе. Видовите казна што можат да му се изречат на правно лице вклучуваат парична казна, привремена и трајна забрана за вршење одделна дејност, престанок на правното лице и конфискација на имот¹⁵⁶³. Странските правни лица, исто така, подлежат на законот, без разлика дали има или нема филијала основана во Македонија. Законот изречно забранува поткуп во работењето со странство.

Како што е објаснето погоре, не постојат кодекси на однесување на ниво на сектор. Кодексот на однесување на берзата предвидува правила за интегритет за претпријатијата што тргуваат на берзанскиот пазар. Од членовите на органите на управување на овие претпријатија се бара да дејствуваат во согласност со принципите за интегритет и на начин кој најдобро ќе им служи на претпријатијата и на акционерите. Членовите на органот на управување едно претпријатие се обврзани да го известат одборот на претпријатието за каква било претстојна трансакција што вклучува судир на интереси. Овој вид информации треба да бидат соодветно објавени¹⁵⁶⁴.

Банкарскиот сектор е единствениот што има секторски Кодекс на однесување¹⁵⁶⁵, усвоен од страна на Здружението на банки во Стопанската комора. Комерцијалните банки се единствените претпријатија што имаат задолжителен кодекс на однесување. Кодексот на Комерцијална банка АД Скопје¹⁵⁶⁶ е сеопфатен документ што содржи одредби за транспарентност и внатрешна контрола и одговорност, но не ја спомнува корупцијата и не го опфаќа однесувањето на поединците. Кодексот за корпоративно управување на ХАЛК банка АД Скопје содржи механизми за спречување корупција, вклучително механизам и постапка за заштита на „свиркачите“¹⁵⁶⁷. Другите комерцијални банки, исто така, имаат кодекси на однесување¹⁵⁶⁸, а одредбите се однесуваат и на одборите и ги опфаќаат судирот на интереси и добрата деловна практика.

Законот за јавни набавки предвидува исклучување на кој било понудувач доколку во последните пет години бил осуден за прекршок што вклучува корупција или перење пари¹⁵⁶⁹. Сепак, не постои законска обврска за понудувачите на јавните тендери да имаат воспоставени етички програми и соодветни механизми за усогласеност. Исто така, не постои законска обврска за големите корпорации да имаат професионални главни соработници за усогласеност.

14.2.6 ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен е обезбеден интегритетот на оние што работат во деловниот сектор?

¹⁵⁶³ Исто, Член 28, Поглавје 6-а.

¹⁵⁶⁴ Закон за хартии од вредност, Службен весник на РМ, бр. 5/2005, 25/2007, 7/2008, член 14.

¹⁵⁶⁵ Кодекс за добро управување на банките и штедилниците во Македонија, Здружение на банки во Стопанската комора, 2013 година.

¹⁵⁶⁶ Комерцијална банка, АД Скопје, Кодекс за корпоративно управување, објавен во 2010 година, <http://www.kb.com.mk/Handlers/GetResource.ashx?id=ec3271a3-5b5f-44d0-82cc-c2ac3c01fca7> [пристапено на 23.5.2015 г.].

¹⁵⁶⁷ Кодекс за корпоративно управување на ХАЛК Банка АД Скопје, 2014 година, http://www.halkbank.com.mk/content/KODEKSOT_NA_KORPORATIVNO_UPRAVUVANJE.pdf [пристапено на 26.5.2015 г.].

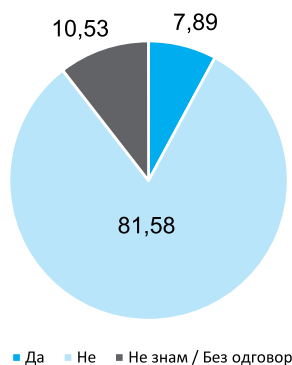
¹⁵⁶⁸ <http://www.eurostandard.com.mk/dokumenti/pdf/EtickikodeksnaESB.pdf>
http://procreditbank.com.mk/WBStorage/Files/Code_of_Conduct_MKD.pdf
<http://www.alphabank.com.mk/Default.aspx?tabid=1457&lang=mk> [пристапено на 23.5.2015 г.].

¹⁵⁶⁹ Закон за јавни набавки, Службен весник на РМ, бр. 136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014, 130/2014, 180/2014.

Законските одредби поврзани со интегритетот не се имплементирани и постои недостиг на секторски кодекси на етика.

Еден експерт, интервјуиран од страна на Транспаренси Интернешнл – Македонија, потврди дека неколку претпријатија имаат етички кодекси или програми, но речиси и нема информации за спроведувањето на овие правила во практиката. Според соговорникот, претпријатијата не се заинтересирани за етичките кодекси, бидејќи не постои законска обврска за нив¹⁵⁷⁰.

Една неодамнешна анкета на МЦМС покажа дека недостигот на добро владеење во приватниот сектор обезбедува плодна почва за раст на организираниот криминал¹⁵⁷¹. Во овој контекст, истражувањето на МЦМС покажа дека 9,5% од претпријатијата во приватниот сектор потврдиле дека е извршено кривично дело во просториите на нивните претпријатија, од кои 7,89% сметаат дека кривичното дело во просториите на нивните претпријатија било извршено како дел од, или во врска со организираниот криминал.



Извор: МЦМС Бизнес-анкета, 2014 г.

Не постои ефикасна политика за „укажувачите“. Не постои црна листа на претпријатија што биле или што се вклучени во коруптивна практика и перење пари, и нема претпријатија што потпишале договори за интегритет. Загриженоста за интегритетот на приватниот сектор доведе до вклучување на секторот како посебен столб во Државната програма за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2011-2015 г.¹⁵⁷². Сепак, последниот извештај за реализација на активностите содржани во Државната програма¹⁵⁷³ покажува дека од вкупно 13 мерки, само четири се реализирани, четири се во тек, а пет не се спроведени. Обуката за интегритет е вклучена само во претпријатија што работат во финансискиот сектор.

Нема статистички податоци за поткуп во приватниот сектор.

¹⁵⁷⁰ Интервју со Зоран Темелковски, јули 2015 г.

¹⁵⁷¹ Емилија Туцаровска-Георгиевска, Миша Поповиќ и Слаѓана Димишкова, Зајакнување на потребата од борба против корупцијата и организираниот криминал (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка и Центар за проучување на демократијата, 2015 г.) <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2015/sledenje-na-vrskata-megju-korupcija-i-organiziran-kriminal-2del.pdf>, стр. 99.

¹⁵⁷² http://www.dksk.org.mk/images/Drzavni_Programi/ [пристапено на 8.6.2015 г.].

¹⁵⁷³ Државна комисија за спречување на корупцијата, 2014 г.: стр. 25.

УЛОГА

14.3.1 ИНВОЛВИРАНОСТ ВО АНТИКОРУПЦИСКАТА ПОЛИТИКА

Оцена **0**

До кој степен деловниот секторот активно се залага националната власт да се бори против корупцијата?

Борбата против корупцијата не е на дневниот ред на состаноците на големите деловни здруженија и Стопанската комора со владата, и не постојат примери на бизнис-асоцијации што јавно ја повикуваат владата да се бори против корупцијата. Бизнис-конфедерацијата на Македонија, како и само неколку претпријатија се вклучени во Глобалниот договор на ОН (Публицис и Макпетрол)¹⁵⁷⁴.

14.3.2 ПОДДРШКА ЗА/АНГАЖИРАЊЕ СО ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО

Оцена **0**

До кој степен деловниот сектор е вклучен во/дава поддршка на граѓанското општество како своја задача во борбата против корупцијата?

Деловниот сектор во Македонија има ограничен ангажман во активностите на граѓанското општество за борба против корупцијата и нема пример за спонзорство на антикорупциските активности на граѓанското општество.

Врската меѓу граѓанското општество и деловниот сектор е слаба во Македонија. Граѓанските организации речиси исклучиво се потпираат на поддршка од странските донатори. Законот за донации и спонзорства¹⁵⁷⁵ пропишува многу комплицирана процедура за добивање и известување за донации. Граѓанските организации иницираа измени на Законот и на даночните закони што се однесуваат на граѓанските организации¹⁵⁷⁶. Мал број граѓански организации имаат бизнисмени во нивните одбори, но тие се ретки исклучоци.

Активноста на Транспаренси Интернешнл – Македонија во врска со корпоративното управување, спроведена во периодот од 2007 до 2009 година, беше прекината поради недостиг на интерес од деловниот сектор и поради недостиг на поддршка од меѓународната донаторска заедница. Сепак, Транспаренси Интернешнл – Македонија ги објави деловните принципи на македонски јазик, проект поддржан од Амбасадата на Кралството Норвешка, а во соработка со Транспаренси Интернешнл на Норвешка и на Стопанската комора¹⁵⁷⁷. Принципите им се презентирани на членовите на Здружението на бизнис-жени¹⁵⁷⁸.

¹⁵⁷⁴ Интернет-страница на UN Global Compact [https://www.unglobalcompact.org/search?button=&page=1&search\[document_type\]=Participant&search\[keywords\]=Macedonia&utf8=%E2%9C%93](https://www.unglobalcompact.org/search?button=&page=1&search[document_type]=Participant&search[keywords]=Macedonia&utf8=%E2%9C%93) [пристапено на 8.6.2015 г.].

¹⁵⁷⁵ Закон за донации и спонзорства во јавните дејности, Службен весник на РМ, бр. 47/06, 86/08, 51/2011.

¹⁵⁷⁶ Македонски центар за меѓународна соработка, *Извештај за спроведувањето на Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2015 година) <http://mcms.org.mk/images/docs/2015/izveshtaj-za-sproveduvanjeto-na-strategijata-za-sorabotka-na-vladata-so-gragjanskiot-sektor.pdf> [пристапено на 12.5.2015 година].

¹⁵⁷⁷ <http://www.mchamber.org.mk/%28S%28esjgz45vp24qv45kwzj1045%29%29/default.aspx?mld=56&evld=393&lld=1> [пристапено на 12.5.2015 г.].

¹⁵⁷⁸ http://www.transparency.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=665&Itemid=77 [пристапено на 12.5.2015 г.].

ПРЕПОРАКИ

- П1.** Стопанските комори треба да усвојат секторски кодекс за корпоративно управување што ќе содржи процедури за спроведување на кодексите на однесување и развивање антикорупциски програми и политики за деловните субјекти.
- П2.** Државната комисија за хартии од вредност и Македонската берза треба да формираат комисија за ревизија што ќе има овластување за надзор на претпријатијата и за нивното управување.

15. ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА

РЕЗИМЕ

Јавните претпријатија (ЈП) се правни лица, најчесто формирани од страна на државата, кои се занимаваат со комерцијални активности. Јавните претпријатија може да бидат целосно или делумно во сопственост на државата, вклучувајќи ги централната или локалната власт.

Јавните претпријатија во Македонија не се доволно автономни институции, а правната и регулаторната рамка не ја заштитуваат нивната независност. Владата е овластена да ги назначува поголемиот дел од членовите на одборите на претпријатијата во државна сопственост, но не постои јасен синџир на известување, бидејќи не постои законска обврска за издавање годишни извештаи. Сепак, годишните извештаи се достапни на интернет-страниците на неколку ЈП.

Не постојат посебни прописи за интегритетот на претпријатијата во државна сопственост. Државниот завод за ревизија врши ревизија на ЈП во согласност со Годишната програма на Државниот завод за ревизија, но не секоја година. Ревизорските извештаи се објавуваат, но во последните години не постои пример кога Собранието дискутирало за некој извештај за ЈП, што наведува на загриженост за контролата и за утврдувањето на состојбата, како и за отчетноста на ЈП.

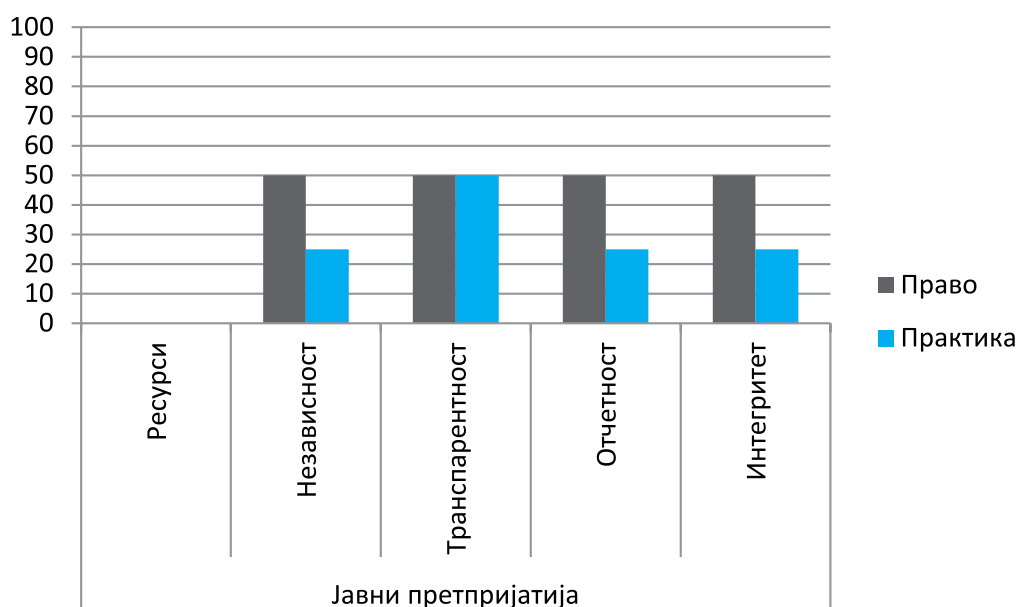
Табелата подолу ги претставува оцените по показател, кои го сумираат оценувањето на јавните претпријатија во однос на нивниот капацитет и нивното управување во рамките на македонскиот Национален систем за интегритет. Следниот дел од ова поглавје дава квалитативна анализа за секој показател.

ВКУПНА ОЦЕНА ЗА СТОЛБОТ:

34,7/100

ДИМЕНЗИЈА	ПОКАЗАТЕЛ	ПРАВО	ПРАКТИКА
Капацитет 37,5/100	Ресурси	/	/
	Независност	50	25
Управување 41,6/100	Транспарентност	50	50
	Отчетност	50	25
	Интегритет	50	25
Улога 25/100	Јавни претпријатија		25

Оцена за столбот според право и практика



СТРУКТУРА

Претпријатијата со општествен капитал што постојат во голем број сектори, вклучувајќи ги јавните комунални претпријатија, медиумите, услугите за нафта и гас, како и услугите за транспорт, имаат обврска, согласно Уставот, да се реструктурираат и да се приватизираат¹⁵⁷⁹. Државната сопственост на економските средства е на релативно умерено ниво од околу 15% од БДП¹⁵⁸⁰.

Јавните претпријатија се основани од државата, од општината или како заеднички јавни претпријатија. Јавните претпријатија основани од страна на државата се во сопственост на државата, а јавните претпријатија основани од општината, односно од градот Скопје се во сопственост на основачот. Ако има надворешна инвестиција во претпријатието, тоа може да се реструктурира како трговско друштво со учество на државата.

¹⁵⁷⁹ Кекеновски, Законодавството за јавниот сектор во Република Македонија, Извадок (Скопје: Кекеновски), стр. 1.

¹⁵⁸⁰ Европска комисија, 2014 година: стр. 27.

Јавните претпријатија функционираат во неколку сектори од економијата, вклучително енергетскиот сектор, банкарството, водоснабдувањето, комуналните услуги и јавниот транспорт¹⁵⁸¹. Исто така, постојат сектори, како што се секторот за производство на оружје и секторот за наркотици, во кои не можат да работат приватни претпријатија без одобрение од владата.

Во овој столб се анализираат претпријатијата основани од државата (ЈП).

КАПАЦИТЕТ

15.1.1 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен правната и регулаторната рамка за ЈП обезбедуваат независно функционирање на ЈП и обезбедуваат ситуација во која ЈП и претпријатијата од приватниот сектор имаат фер и еднакви шанси за успех?

Јавните претпријатија (ЈП) се сметаат за јавни претпријатија во кои владата е доминантен акционер. Уставот на Република Македонија предвидува исти услови на конкуренција за приватните и за јавните претпријатија во однос на пристапот до пазарите, кредитите и други деловни операции, вклучително лиценци и набавки.

Исто така, согласно законот, ЈП немаат повластена позиција или материјални предности. Тие се третираат еднакво, освен кога на некои од нив им се даваат посебни права во интерес на јавноста. Законот, исто така, предвидува дека под јавен интерес се подразбираат сите активности што се од суштинско значење за животот и за работата на граѓаните, како и за работата на правните лица и на јавните институции¹⁵⁸².

Обврските и одговорностите на ЈП не се спомнуваат во ниту еден закон, но нивниот мандат е јасно одреден во Одлуките со кои се основани, како и во нивните статути. Согласно член 2-а од ЗЈП¹⁵⁸³, ЈП не се ослободени од кој било закон или регулатива во врска со конкуренцијата на пазарот. Законот за заштита на конкуренцијата и Законот за контрола на државната помош, исто така, се применливи за ЈП. Во ЗЈП е утврдено дека не може да се покрене стечајна постапка за јавните претпријатија.

Генералните менаџери на ЈП вообичаено се назначени од страна на владата. Членовите на одборите на директори на ЈП вообичаено се составени од внатрешни и надворешни членови што се назначени од страна на владата. Сепак, генералните менаџери на ЈП редовно поднесуваат извештај до ресорниот министер. Како резултат на тоа, невообичаено во споредба со други држави, законот овозможува значителна инволвираност на владата во секојдневното управување со ЈП. Некои ЈП имаат генерални собранија во кои државната власт е единствената членка¹⁵⁸⁴.

¹⁵⁸¹ Закон за јавните претпријатија, Службен весник на Република Македонија, бр. 38/96; 9/97 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, член 2.

¹⁵⁸² Закон за јавните претпријатија, Службен весник на РМ, бр. 38/96; 9/97 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, член 1.

¹⁵⁸³ Закон за јавните претпријатија, Службен весник на РМ, бр. 38/96; 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15.

¹⁵⁸⁴ Статутот на Акционерското друштво за изградба и стопанисување со станбен имот и деловен простор од значење за Република Македонија, член 13 и 14 од Статутот. http://www.adsdp.mk/adsdpmk/dokumenti/podzakonski_akti/StatutNaADISSPDPZR.pdf [пристапено на 23.7.2015 г.].

15.1.2 НЕЗАВИСНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен секојдневните активности на ЈП се вршат независно, без несоодветно мешање на државата, во практиката?

Интервјуираните директори на ЈП¹⁵⁸⁵ укажаа дека тие имаат задача да ја спроведат владината програма, а истовремено да работат во најдобар интерес на претпријатието. Директорот на ЈП Македонски шуми, г. Караџоски, објасни дека во многу случаи се одвивале долги (и по неколку месеци) разговори со владата во однос на одлуките на претпријатието.

Македонското искуство покажува дека членовите на одборите на ЈП вообичаено дејствуваат како продолжена рака на Владата и не им даваат приоритет на интересите на претпријатието. Ова е главно поради тоа што членовите на одборот и извршните директори се политички назначени. Членовите на одборите се избрани од страна на Владата, а од минатата година (2014 г.), врз основа на јавни огласи за кандидати за членови на одбор. Сепак, нема јасни информации за процесот на жалба во врска со назначувања. Нема воспоставена транспарентна постапка што ќе овозможи фер назначувања и назначувања во согласност со објективни критериуми во однос на стручноста и интегритетот. Многу често се случувало, назначувањето членови на одбори на ЈП да предизвикаат загриженост во јавноста поради постоење судир на интереси. Ваков беше случајот со назначувањето на лидерот на синдикатот како член на одборот на пензискиот фонд, откако го поддржаа донесувањето на новиот Закон за јавната администрација¹⁵⁸⁶.

ЕК го истакна прашањето за зголемениот број вработувања во јавниот сектор, особено во јавните претпријатија¹⁵⁸⁷. Секојдневната практика на креирање нови работни места, на социјална или на политичка основа, создаде вештачки надуена јавна служба, поткопувајќи го принципот на заслуги, како и главната цел за ефикасна јавна администрација¹⁵⁸⁸. ЕК, исто така, се осврна на прашањето за зголемување на задолжувањето во странство, како и за нагло зголемување на заемите од странство за јавните претпријатија, како главна сила зад постепеното зголемување на бруто-надворешниот долг¹⁵⁸⁹. Особена загриженост предизвикува долгот акумулиран од страна на јавните претпријатија и поврзаните неизвесни владини обврски поради гаранциите за долгот што се проценува на околу 8% од БДП.

¹⁵⁸⁵ Жарко Караџоски, директор на ЈП Македонски шуми, интервју 24.8.2015 година.

¹⁵⁸⁶ <http://www.telegraf.mk/aktuelno/makedonija/104172-sdsm-liderot-na-ssm-naznacen-za-clen-na-upravniot-odbor-na-piom> [пристапено на 23.7.2015 г.].

¹⁵⁸⁷ Европска комисија, 2014 година.

¹⁵⁸⁸ Исто, стр. 13.

¹⁵⁸⁹ Исто, стр. 22.

УПРАВУВАЊЕ

15.2.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен постојат мерки за обезбедување транспарентност во активностите на претпријатијата во државна сопственост?

Законските одредби во однос на транспарентноста на ЈП имаат ограничена природа. ЈП се опфатени со Законот за ревизија, како и со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер¹⁵⁹⁰. Законот за јавните претпријатија е единствениот што вклучува одредби во врска со транспарентноста на јавните претпријатија.

ЗЈП ги уредува принципите за транспарентност во финансиските активности на ЈП¹⁵⁹¹ и содржи генерален принцип за транспарентност во работата на ЈП (член 8). Јавните претпријатија се регистрирани во Трговскиот регистар, а информациите во врска со регистрацијата на јавното претпријатие мора да бидат објавени во Службен весник на Република Македонија. ЈП се предмет на истите сметководствени и ревизорски стандарди како што се и Меѓународните стандарди за финансиско известување (член 7).

ЈП немаат законска обврска да изготвуваат програма за борба против корупцијата и затоа не се обврзани да известуваат за нивните антикорупциски програми.

Во Македонија не постои институција што дејствува како централизирана координативна единица за ЈП и не постои институција што ќе подготвува збирно известување за ЈП (вклучително финансиски показатели, вредност на ЈП, спроведување на политиката за државна сопственост, гласачки структури, членство во одбори на ЈП или индивидуално известување за најзначајните ЈП).

15.2.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **50**

До кој степен постои транспарентност во јавните претпријатија во практиката?

ЈП ја следат законската обврска за објавување на нивната регистрација во Трговскиот регистар и во Службен весник, но управувачките и сопственичките структури и релациите со другите субјекти во државна сопственост не се објавуваат на нивните интернет-страници¹⁵⁹². Најчестите достапни информации се организациската структура и името на извршниот директор, но не и имињата и изјавите за интерес на управните одбори.

¹⁵⁹⁰ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РМ, бр. 13/2006, 86/2008, 6/2010 и 42/2014.

¹⁵⁹¹ Закон за јавните претпријатија, Службен весник на РМ, бр. 38/96; 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, член 7.

¹⁵⁹² ЈП Македонски шуми <http://www.mkdsumi.com.mk/zanas.php?page=2&s=2> ЈП за државни патишта <http://www.roads.org.mk/> [пристапено на 4.8.2015 г.].

ЈП се предмет на годишна независна надворешна ревизија од страна на Државниот завод за ревизија¹⁵⁹³, а некои ЈП назначуваат надворешни ревизори¹⁵⁹⁴. Некои ЈП имаат воспоставено единици за внатрешна ревизија¹⁵⁹⁵, а кај некои ЈП, Статутот наложува собранието да назначи надворешен овластен ревизор¹⁵⁹⁶ за вршење ефикасна надворешна ревизија. Сепак, има само неколку ревизорски извештаи објавени на интернет-страниците на ЈП¹⁵⁹⁷.

Не постојат официјално објавени информации во врска со обврските на јавната служба и евентуалниот финансиски надоместок. Како што е објаснето погоре, нема координативна единица одговорна за работата на ЈП и затоа нема збирни извештаи за ЈП. Исто така, не постои интернет-страница што централизира информации за ЈП достапни за јавноста.

15.2.3. ОТЧЕТНОСТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен постојат правила и закони со кои се регулира надзорот над ЈП?

ЗЈП содржи правила за контрола и за надзор на ЈП, вклучително преку функциите на одборот. ЗЈП јасно утврдува како треба да се управува и да се организира ЈП. ЗЈП содржи одредби за управниот одбор, раководителот (директорот) и надзорниот одбор. ЗЈП, исто така, ги обврзува ЈП да донесат Статут во кој натаму ќе се развиваат истите одредби.

Управниот одбор содржи петмина до петнаесетмина членови назначени од основачот (Владата) со мандат од максимум четири години. За целите на спроведување контрола на материјално-финансиското работење на јавното претпријатие, се формира одбор за контрола на материјално-финансиското работење (во натамошниот текст: Одбор за контрола), кој се состои од 5 членови¹⁵⁹⁸. Членовите на одборот за контрола ги наменува, односно ги разрешува основачот. Членовите на одборот за контрола треба да бидат лица што имаат завршено високо образование, имаат соодветно знаење и искуство, особено во областа на финансиите и сметководството.

ЗЈП ги обврзува ЈП да му поднесуваат тримесечни извештаи на основачот (државата, општините, односно градот Скопје). Директорот им доставува извештај двапати годишно на основачот и на управниот одбор¹⁵⁹⁹. Одборот за контрола задолжително ги прегледува годишните сметки и извештајот за работењето на јавното претпријатие, по што го доставува своето мислење до Управниот одбор¹⁶⁰⁰.

¹⁵⁹³ Закон за државната ревизија, Службен весник на РМ, член 22, Службен весник на РМ бр. 66/10 и 145/10. http://www.finance.gov.mk/files/u11/zakon_za_dravna_revizija.pdf [пристапено на 26.7.2015 г.].

¹⁵⁹⁴ <http://www.roads.org.mk/314/revizorski-izveshtai> [пристапено на 23.7.2015].

¹⁵⁹⁵ <http://www.mkdsuimi.com.mk/sektori.php?page=4&s=10>

<http://www.roads.org.mk/215/organizaciona-postavenost>

http://www.posta.mk/za_nas/struktura/struktura_na_makedonska_posta.html [пристапено на 26.7.2015 г.].

¹⁵⁹⁶ http://www.adsdp.mk/adsdpmk/dokumenti/podzakonski_akti/StatutNaADISSDPZR.pdf [пристапено на 21.7.2015 г.].

¹⁵⁹⁷ <http://www.roads.org.mk/314/revizorski-izveshtai> [пристапено на 23.7.2015 г.].

¹⁵⁹⁸ Закон за јавните претпријатија, Службен весник на РМ, бр.38/96; 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, член 26.

¹⁵⁹⁹ Закон за јавните претпријатија, Службен весник на РМ, бр. 38/96; 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, член 19.

¹⁶⁰⁰ Закон за јавните претпријатија, Службен весник на РМ, бр. 38/96; 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, член 27.

Не постојат посебни постапки за отчетноста на ЈП пред Собранието, освен оние утврдени со Законот за државната ревизија. Член 16 од Законот предвидува обврска за известување, но не појаснува дали извештајот треба да се прати до Собранието и не ја утврдува обврската на Собранието да расправа и да го усвои извештајот. Ова се однесува дури и на Македонската радио и телевизија, која е јавно претпријатие основано од Собранието¹⁶⁰¹.

Како што споменавме погоре, нема координативна единица одговорна за работата на ЈП. Сепак, работата на ЈП подлежи на инспекции во согласност со Законот за инспекциски надзор¹⁶⁰². Законот за инспекциски надзор не вклучува посебни одредби за надзор на јавните претпријатија. ЈП можат да бидат предмет на инспекциски надзор¹⁶⁰³, на пример, од страна на Државниот инспекторат за труд, Државниот управен инспекторат, Државниот девизен инспекторат, Државниот санитарен и здравствен инспекторат.

15.2.4 ОТЧЕТНОСТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен се врши ефективен надзор на ЈП во практиката?

Бидејќи нема доволно информации што ѝ се достапни на јавноста, многу е тешко да се утврдат јасни факти во врска со улогата на одборите на ЈП за тоа како тие ги спроведуваат нивните овластувања, надлежности, како за и нивната објективност во извршувањето на функцијата за обезбедување стратешки насоки и за следење на управувањето. Многу ретко ЈП ги објавуваат своите годишни извештаи на официјалните интернет-страници.

Сепак, интервјуираните директори на ЈП изјавија дека одборите ги извршуваат своите функции во согласност со целите поставени од страна на владата. Во интервјуто со ЈП Македонски шуми, директорот¹⁶⁰⁴ нè информира дека ЈП праќа квартални извештаи до владата. Известувањето и надзорот се организирани вертикално, така што на секои три месеци, директорот доставува извештаи до управниот одбор што, по разгледувањето, се праќаат до Владата. Полугодишниот извештај се разгледува само од страна на управниот одбор. Сепак, нема информации дали одборите на ЈП вршат некаква евалуација на нивната работа со цел да се оцени нивната ефикасност.

Во еден случај, јавно претпријатие формирано од град Скопје (што е различно од претпријатие во државна сопственост, но ја има истата функција на локално ниво) се трансформира во акционерско друштво (санитарната депонија Дрисла), во кое 80% од сопственоста е на странски инвеститор. Сличен е случајот со претпријатието ЕВН Македонија АД¹⁶⁰⁵. Во овие видови претпријатија не постои управниот одбор, туку само собрание составено од петмина членови, од кои еден член е од градот Скопје, како

¹⁶⁰¹ Закон за основање на Јавното претпријатие, Македонска радио телевизија, Службен весник на РМ, бр.6/98, 48/09.

¹⁶⁰² Закон за инспекциски надзор, Службен весник на РМ, бр. 50/10.

¹⁶⁰³ Закон за инспекциски надзор, Службен весник на РМ, бр. 50/10, член 2.

¹⁶⁰⁴ Жарко Караџоски, директор на ЈП Македонски шуми, интервју 24.08.2015 година.

¹⁶⁰⁵ ЕВН Македонија АД е единственото претпријатие за дистрибуција на електрична енергија во Република Македонија што опслужува повеќе од 812.000 клиенти и население од 2 милиони луѓе. По поделбата на државните комунални услуги на посебни претпријатија за производство, пренос и дистрибуција, претпријатието беше приватизирано во март 2006 година, а 90% од акциите ѝ беа продадени на ЕВН АД за 225 милиони ЕУР. 10% од акциите на претпријатието се во сопственост на Владата.

<https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/Macedonia-Snapshot.pdf> стр. 21.

сопственик на 20% од претпријатието. Сепак, продажбата на Дрисла се покажа како контроверзна поради нетранспарентната постапка и изборот на успешен кандидат со прекршување на основните критериуми на тендерот¹⁶⁰⁶. Комисијата за јавни набавки одлучи да избере едно италијанско претпријатие што не било регистрирано во времето кога беше објавен тендерот и немало доказ за потребното искуство. Германскиот конкурент го има дадено случајот на меѓународен суд¹⁶⁰⁷.

15.2.5 ИНТЕГРИТЕТ (ПРАВО)

Оцена **50**

До кој степен има воспоставени механизми за обезбедување на интегритетот на ЈП?

Не постои кодекс за корпоративно управување на ЈП. ЗЈН (член 18) содржи прописи за судир на интереси со кои се уредува дека член на управниот одбор на јавното претпријатие не може да има лични интереси во претпријатие или друштво што е во деловни односи со јавното претпријатие. Секој член на управниот одбор, односно генералниот директор на јавното претпријатие, е должен да го предупреди основачот за постоење таков вид интерес кај членовите на управниот одбор.

Како што е опишано во столбот за деловен сектор, поткупот во приватниот сектор, активен или пасивен, е казниво дело според Кривичниот законик и може да резултира со казна затвор од пет до десет години. Ова се однесува и на ЈП¹⁶⁰⁸. Кривичниот законик, исто така, содржи одредби за корпоративна одговорност. Правните лица (вклучително ЈП) може да бидат одговорни за криминал извршен од страна на овластени претставници за нивна инволвираност или заради извлекување корист за себе.

Општите правила за јавни набавки и барањата за транспарентност важат еднакво за ЈП, како и за претпријатијата од приватниот сектор при работа со владини субјекти. Според член 2-а од ЗЈП, не постојат исклучоци во врска со конкуренцијата на пазарот за ЈП.

Изборниот законик забранува донации од јавни извори, во паричен износ или во натура¹⁶⁰⁹, и како што е спомнато во столбот за политичките партии, доколку ДКСК увиди неправилности врз основа на поднесените финансиски извештаи (како што е употребата на јавни фондови и средства на јавни претпријатија и други правни лица што располагаат со државен капитал), ДКСК доставува извештај до Собранието во рок од три месеци, со детали за можната злоупотреба во горенаведените примери¹⁶¹⁰. Законот за спречување на корупцијата го утврдува истото¹⁶¹¹. Официјалните претставници на ЈП, исто така, се должни да обезбедат изјави за имот за ДКСК¹⁶¹².

¹⁶⁰⁶ Истражувачко новинарство, сторија на Сашка Цветковска, Владо Апостолов, Нела Лазаревиќ, BIRN Скопје 23.9.2014 година <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=20&vest=16894>

¹⁶⁰⁷ Исто.

¹⁶⁰⁸ Кривичен законик, Службен весник на РМ, бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04 и 73/06. Измени на Кривичниот законик усвоени на 10 септември 2009 година (и објавени во Службен весник на РМ на 14 септември 2009 година) за, меѓу другото, усогласување на одредбите за борба против корупцијата. Гореспоменатите измени стапија во сила на 22 март 2010 година.

¹⁶⁰⁹ Изборен законик, Службен весник на РМ, бр. 40/06, 148/08, 155/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13 и 32/14, член 83.

¹⁶¹⁰ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 12.

¹⁶¹¹ Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, член 10-15.

¹⁶¹² Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010.

Законот за лобирање содржи одредба што забранува лобирачки активности на одговорните лица во јавните претпријатија или во јавните институции основани од страна на законодавната, извршната или локалната власт; овие лица, исто така, не смеат да лобираат во првите шест месеци по завршувањето на нивниот мандат¹⁶¹³. Сепак, ЈП немаат никакви одредби за лобирање во своите интерни регулативи.

Македонија сè уште ја нема ратификувано Конвенцијата на ОЕЦД за борба против поткуп на странски јавни службеници во меѓународните деловни трансакции.

15.2.6 ИНТЕГРИТЕТ (ПРАКТИКА)

Оцена **25**

До кој степен е обезбеден интегритетот на ЈП во практиката?

Интегритетот на ЈП не е обезбеден и не постои ефикасен контролен механизам. Напротив, ЈП многу често се во очите на јавноста поради проблеми со нивниот интегритет.

Неодамна објавените прислушувани телефонски разговори покажуваат различни видови покорност на ЈП кон владејачката политичка партија. На 25 април 2015 година, опозицијата објави телефонски разговор меѓу директорот на Електрони на Македонија (ЕЛЕМ) и официјален претставник на владата (шеф на кабинетот на Премиерот)¹⁶¹⁴, во кој, и покрај фактот што објавениот оглас во ЕЛЕМ е наменет за експерти за нуклеарна енергија, директорот го прифати барањето на претставникот на владата да вработи возачи и други лица од списокот на партијата.

Во друг случај, Министерот за финансии организира лотарија за вработување 1.600 лица во Македонски шуми¹⁶¹⁵. Владата го претставува истото како проект за вработување 1.600 лица од социјално ранливите групи¹⁶¹⁶. Кандидатите избрани од страна на компјутерот не беа сите вработени во Македонски шуми, туку голем број биле префрлени во други институции. Ова беше протолкувано како популистичка тактика за користење понуда за вработување за политички цели. Исто така, постојат и други документирани случаи за користење на јавните средства од ЈП за политички цели, како што е, на пример, обезбедување транспорт или оброци за политички активности.¹⁶¹⁷

Нема јасни статистички податоци за поткуп извршен од страна на ЈП во земјата или во странство. Годишниот извештај на ДКСК за 2014 година наведува дека ДКСК има поднесено кривична пријава до Јавното обвинителство за наводен организиран криминал и за корупција на двајца извршни директори и претседатели на управниот одбор на јавното претпријатие Македонски железници¹⁶¹⁸.

¹⁶¹³ Закон за лобирање, Службен весник на РМ, бр. 106/08 и 135/11.

¹⁶¹⁴ Влатко Чинговски и Мартин Протугер <http://reporter.mk/2015/04/08/sdsm-protuger-so-nalog-za-partiski-vra/> [пристапено на 28.7.2015 г.].

¹⁶¹⁵ <http://republika.mk/?p=136480> Соопштение за јавноста од Секторот за односи со јавност на Владата.

¹⁶¹⁶ <http://infomax.mk/wp/?p=7090> [пристапено на 23.7.2015 г.].

¹⁶¹⁷ Пратеникот Јани Макрадули во соопштение за медиумите од 29 април 2011 година. <http://sdsd.org.mk/print.aspx?articleId=5191>

¹⁶¹⁸ ДКСК, 2014 г.: http://www.dksk.org.mk/images/Drzavni_Programi/ [пристапено на 2.8.2015 г.].

Извештајот на UNODC за бизнис-криминал¹⁶¹⁹ дава индикација за степенот на корупција во ЈП преку наведување варијации на распространетоста на поткупот во деловните сектори во Македонија: градежништво (11,7 проценти); трговија на големо и трговија на мало (7,5 проценти); производство, електрична енергија, гас и водоснабдување (5,1 отсто); и објекти за сместување и услужни дејности со храна и транспорт и складирање (3,8 отсто). Од овој список, електричната енергија, гасот и водоснабдувањето се опфатени од ЈП, а со другите сектори ЈП се поврзани како корисници на нивните услуги.

Не постои ефективен мониторинг ниту на постојните кодекси на однесување, ниту на одредбите за судир на интерес од ЗЈП. Сепак, врз основа на Законот за спречување судир на интереси, Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) објавува потенцијални судири на интерес во врска со членови на одбор и ги објавува за јавноста на својата интернет-страница. Сепак, не постојат воспоставени интерни процедури и/или механизми за мониторинг на ЈП за спречување случаи на поткуп, а во Македонија не постои практика кај ЈП или кај други претпријатија за потпишување договори за интегритет.

Во практиката, има случаи кога владата им давала повластен третман на ЈП. На пример, во февруари 2010 година, Собранието, на предлог на Владата, усвои законски измени за репрограмирање, дозволувајќи им на ЈП да ги платат даноците поврзани со нивните долгови во рок од 10 години, со грејс период од 3 години. Приватниот сектор издаде соопштение во кое се критикува нееднаквиот третман на јавниот и на приватниот сектор, што создава нефер предности за ЈП¹⁶²⁰. Законот беше сменет во 2015 година за да се обезбедат еднакви услови за сите сектори¹⁶²¹.

Управата за јавни приходи објави извештај за финансиски донации на политичките партии во 2013 година, откривајќи донации од ЈП Македонски пошти за Демократската унија на Албанците¹⁶²². Случајот не е испитан, ниту разјаснет од страна на институциите одговорни за контрола на политичкото финансирање.

¹⁶¹⁹ UNODC Бизнис, корупција и криминал во поранешната југословенска Република Македонија: Влијанието на поткупот и друг криминал на приватното претприемништво 2013 г. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Macedonia_Business_corruption_report_ENG.pdf [пристапено на 23.7.2015 г.].

¹⁶²⁰ Миле Бошков, <http://daily.mk/vesti/privatniot-sektor-bara-ist-tretman-so-javnite-pretprijatija> [пристапено на 23.7.2015 г.].

¹⁶²¹ Стопанска комора на Македонија <http://www.mchamber.org.mk/%28S%285u5nqjkn1nil0aq2jktsh45%29%29/default.aspx?lId=1&mId=55&evId=31023>

¹⁶²² <http://faktor.mk/2014/04/05/ujp-gi-objavi-godishnite-donacii-za-partiite-od-gradonachalnici-i-direktori-do-obichni-lugje-i-javni-pretprijatija/> [пристапено на 2.8.2015 г.].

ПРЕПОРАКИ

- П1.** Владата треба да иницира и да достави до Собранието измени на Законот за јавни претпријатија во врска со законската обврска на јавните претпријатија за воспоставување антикорупциски програми.
- П2.** Владата треба да воспостави централизирана координативна единица што треба да известува во врска со јавните претпријатија (со опфат на финансиските показатели, вредноста на претпријатијата во државна сопственост, спроведувањето на политиката за државна сопственост, гласачките структури, членството во одборите на претпријатијата во државна сопственост, како и индивидуалното известување за најзначајните Јавни претпријатија).
- П3.** Владата треба да воспостави централизирана интернет-страница со сите информации достапни за јавноста во врска со претпријатијата во државна сопственост.
- П4.** Владата треба да иницира и да достави до Собранието измени на Законот за јавни претпријатија во врска со законската обврска на јавните претпријатија за објавување на нивните структури на управување и сопственост, како и за релациите со другите субјекти во државна сопственост на нивните интернет-страници.





VII. ПРЕПОРАКИ

ЗАКОНОДАВНА ВЛАСТ

- П1.** Собранието да ги повика на одговорност службените лица кои ги назначиле да ги водат антикорупциските институции.
- П2.** Собранието треба да воспостави ревизија над спроведувањето на меѓународните антикорупциски инструменти, како што се UNCAC и спроведувањето на националната програма за спречување корупција и за спречување судир на интереси.

ИЗВРШНА ВЛАСТ

- П1.** Владата треба да преземе ефективни мерки околу обезбедувањето јасен и ажуриран список избрани и именувани службеници.
- П2.** Владата треба да обезбеди ефективна отчетност, интегритет и етичко однесување на министрите и функционерите на извршната власт.
- П3.** Владата треба да воведат алатки за граѓаните за да обезбеди увид и за да ја зголеми транспарентноста на јавното трошење.

ПРАВОСУДСТВО

- П1.** Судскиот совет треба да обезбеди целосно спроведување на назначувањето и на унапредувањето на судиите врз основа на заслуги, со што би се зајакнале независноста, непристрасноста и интегритетот на судството.
- П2.** Судскиот совет треба да развие унифициран Кодекс на судиска етика и упатства за негово спроведување и тој треба да се применува за сите судии.
- П3.** Судскиот совет треба да воспостави правила и прописи за судии во врска со прифаќање подароци, гостопримство и други поволности.

ЈАВЕН СЕКТОР

- П1.** Треба да се воспостави механизам (во форма на собраниска комисија, нова агенција или некоја од постојните агенции) за редовен (месечен или тримесечен) надзор врз новите вработувања во јавната администрација.
- П2.** Треба да се утврдат овластувања и постапки за надзор врз спроведувањето на договорите во јавни набавки.

АГЕНЦИИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ

- П1.** Министерството за внатрешни работи треба да воведи ефективни правила во врска со судирот на интереси за полициските службеници.
- П2.** Министерството за внатрешни работи треба да обезбеди ефективни контролни механизми за спроведување на Кодексот на полициска етика и за правилата за подароци и гостопримство.
- П3.** Министерството за внатрешни работи треба да воспостави ефективни механизми, вклучувајќи механизам за пријавување неправилности, за спречување на политичките активности во просториите на полицијата, за да се зајакне способноста на полициските службеници за спротивставување на несоодветните политички мешања и за способноста за спротивставување на нивното искористување како алатки на политичките партии за време на изборите.

ЈАВНО ОБВИНТЕЛСТВО

- П1.** Советот на јавните обвинители треба да воспостави ефективен механизам за спроведување на Етичкиот кодекс.
- П2.** Јавното обвинителство треба да обезбеди точни и навремени информации во врска со гонењето на случаите на корупција, како и за случаите што се поврзани со незаконски прислушуваниите телефонски разговори.

ДРЖАВНА ИЗБОРНА КОМИСИЈА

- П1.** ДИК треба да добие овластувања и капацитети за изготвување и за ефективно одржување на избирачкиот список.
- П2.** Треба да се донесе Кодекс за однесување на изборните службеници и механизми за неговото спроведување.

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

- П1.** Собранието треба да го поддржи надзорот од страна на ДЗР и да иницира механизми за санкционирање и за имплементирање на препораките, со цел да се зајакнат улогата и ефикасноста во надзорот над јавните расходи.

КОМЕНТАР:

ДЗР треба да се зема како пример за повеќето или за сите други столбови. ДЗР може да служи како модел за споредба на сите институционални капацитети (во смисла на ресурси) и за развој на општи насоки во смисла на тоа што е потребно за соодветно и ефикасно извршување на задачите.

НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ

- П1.** Законот за Народниот правобранител треба да биде изменет и дополнет со цел да се осигури целосна усогласеност со Париските начела што се однесуваат на органите за човекови права, особено за проширување на овластувањата на канцеларијата на Народниот правобранител за унапредување на човековите права.
- П2.** Потребни се поголеми човечки и финансиски ресурси за канцеларијата на Народниот правобранител со цел да се остварат надлежностите.
- П3.** Владата и Собранието треба да воведат законска одредба со која следењето на препораките на Народниот правобранител ќе биде задолжителни, со јасни рокови, но треба и да воведи соодветни санкции за неследење на случаите.

ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА

- П1.** ДКСК треба да усвои внатрешен кодекс на постапување за членовите избрани од Собранието и да воспостави ефективен механизам за негово спроведување.
- П2.** Членовите на ДКСК треба да се осигурат дека нивните анкетни листови се јавно достапни, согласно законот за спречување на корупцијата.
- П3.** ДКСК треба да обезбеди објавување на својата практика и своите објаснувања на одлуките, особено на одлуките поврзани со политичкото финансирање, судирот на интереси и анкетните листови.
- П4.** ДКСК треба да објавува други извештаи, согласно законот, треба да ја исполни својата законска обврска за поднесување извештаи до Собранието, како и извештајот за финансирањето на политичките кампањи.

ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ

- П1.** Политичките партии треба да се согласат да вклучат прописи за избор на кандидати.
- П2.** Собранието треба да ги усвои измените на Законот за политичките партии и на Изборниот законик за вклучување прописи за избор на кандидати од страна на политичките партии.
- П3.** Политичките партии треба да обезбедат постоење и спроведување на механизмите на интегритет преку усвојување кодекси или измени на статутот.

МЕДИУМИ

- П1.** Здруженијата на новинари треба да усвојат единствен кодекс на однесување за медиумите.
- П2.** Здруженијата на новинари треба да предложат законски измени за зајакнување на етичкото однесување и на интегритетот на медиумите и на новинарите.
- П3.** Владата треба да го измени Законот за медиуми и да обезбеди дека политичките реклами не се дозволени во јавниот сервис што се регулира во националните дозволи.
- П4.** Управата за јавни приходи треба да развие ефективен механизам за следење на донациите на политичките партии од страна на медиумите.

ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО

- П1.** Владата треба да ги подобри и да ги направи транспарентни постапките за консултации во врска со политиките со групите граѓански организации.
- П2.** Владата треба да ги финансира активностите на граѓанските организации преку транспарентен и партиципативен процес, ослободен од несоодветно влијание.
- П3.** Граѓанските организации треба да се саморегулираат и да изготват Кодекс на етика за граѓански организации со цел промовирање на одржливоста на организациите, заштита на професионалноста на вработените и со цел подобрување на кредибилитетот на граѓанските организации меѓу донаторите и јавноста.
- П4.** Владата треба да воведо даночни олеснувања за граѓанските организации.

ДЕЛОВЕН СЕКТОР

- П1.** Стопанските комори треба да усвојат секторски кодекс за корпоративно управување што ќе содржи процедури за спроведување на кодексите на однесување и за развивање антикорупциски програми и политики за деловните субјекти.
- П2.** Државната комисија за хартии од вредност и Македонската берза треба да формираат комисија за ревизија што ќе има овластување за надзор на претпријатијата и на нивното управување.

ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА

- П1.** Владата треба да иницира и да достави до Собранието измени на Законот за јавни претпријатија во врска со законската обврска на јавните претпријатија за воспоставување антикорупциски програми.
- П2.** Владата треба да воспостави централизирана координативна единица што треба да известува во врска со јавните претпријатија (со опфат на финансиските показатели, вредноста на претпријатијата во државна сопственост, спроведувањето на политиката за државна сопственост, гласачките структури, членството во одборите на претпријатијата во државна сопственост, како и индивидуалното известување за најзначајните јавни претпријатија).
- П3.** Владата треба да воспостави централизирана интернет-страница со сите информации достапни за јавноста во врска со претпријатијата во државна сопственост.
- П4.** Владата треба да иницира и да достави до Собранието измени на Законот за јавни претпријатија во врска со законската обврска на јавните претпријатија за објавување на нивните структури на управување и сопственост, како и за релациите со другите субјекти во државна сопственост, на нивните интернет-страници.





8

VIII. БИБЛИОГРАФИЈА

- Ад хок Комитет на бирото на Собранието, Известувач: Жан-Чарлс ГАРДЕТО, група на Европската народна партија, *Набљудување на предвремените парламентарни избори во Република Македонија (5 јуни 2011 година)*.
- Академија за судии и јавни обвинители, *Годишен извештај за работата на Академијата за судии и јавни обвинители за 2014 година*, (Скопје: Академија за судии и јавни обвинители, 2014 година).
- Андреја Богдановски, *Билтен 2012: Научен соработник, Програма за безбедносна политика*, (Скопје: Аналитика, 2012 година).
- Биро за јавни набавки, *Годишен извештај на Бирото за јавни набавки 2013 година* (Скопје: Биро за јавни набавки, 2013).
- Буџет на Република Македонија за 2012 година, Службен весник на Република Македонија, бр. 180/2011.
- Буџет на Република Македонија за 2013 година, Службен весник на Република Македонија, бр. 167/2012.
- Буџет на Република Македонија за 2014 година, Службен весник на Република Македонија, бр. 180/2013.
- Вера Коцо и Маргарита Цаца Николовска, *Анализа на одредбите на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета* (Скопје: Институт за човекови права, 2012 година).
- Владата на Република Македонија, *Одлука за формирање Совет за унапредување на соработката, дијалогот и поттикнување на развојот на граѓанското општество* (Скопје: Влада на Република Македонија, 2014 година).
- Владата на Република Македонија, *Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2012-17 г.* (Скопје: Влада на РМ, 2012 година).
- Владата на Република Македонија, *Упатство за министерски процедури во процесот на апликација на влијанието на регулативата* (Скопје: Влада на Република Македонија 23.7.2013 година).
- Гордан Калајџиев, *Ефективна одбрана во кривичната постапка во Република Македонија, Анализа на законот*, (Скопје: Фондација Отворено општество – Македонија, 2014 година).
- ГРЕКО, *Трет круг на евалуација, Втор Извештај за усогласеност на Република Македонија „Инкриминации (ETS 173 и 191, GPC 2)“, „Транспарентност на финансирањето на партиите“* (Стразбур: ГРЕКО, 2014 година).
- ГРЕКО, *Четврти круг на евалуација, Спречување на корупцијата во врска со членовите на собранието, судиите и обвинителите, Извештај за евалуацијата на Република Македонија* (Стразбур: ГРЕКО, 2014 година).

- Државен завод за ревизија, *Годишен извештај на Државниот завод за ревизија за 2013* (Скопје: Државен завод за ревизија, 2013 година).
- Државен завод за ревизија, *Годишен извештај на Државниот завод за ревизија за 2014* (Скопје: Државен завод за ревизија, 2014 година).
- Државен завод за ревизија, *Стратегија за комуникација на Државниот завод за ревизија за периодот 2008-2012 година* (Скопје: Државен завод за ревизија, 2012 година).
- Државен завод за ревизија, *Стратегија за развој 2013-2017 г.* (Скопје: Државен завод за ревизија, 2012 година).
- Државен завод за ревизија, *Конечен извештај на овластениот државен ревизор за Владата на Република Македонија, бр. 09-270/14* (Скопје: Државен завод за ревизија, 2012 година).
- Државен завод за статистика, *Индикатор 2015 г.* (Скопје: Државен завод за статистика, 2015 година).
- Деловник за работа на Владата на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 36/2008.
- Деловник за работа на Државната изборна комисија, Одлука на Државната изборна комисија на 4 јули 2006 година.
- Деловник за работа на Народниот правобранител, Службен весник на Република Македонија, бр. 92/2011.
- Деловник за работа на Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 91/2008, 119/2010.
- Деловник за работа на судовите, Службен весник на Република Македонија, бр. 66/2013.
- Државна комисија за спречување на корупцијата, *Годишен извештај за 2012 година* (Скопје, Државната комисија за спречување на корупцијата, 2012 година).
- Државна комисија за спречување на корупцијата, *Процена на степенот и природата на корупцијата, како и на видливоста и перцепцијата за политиката за спречување на корупцијата* (Скопје: ДКСК, 2015 година).
- Државна изборна комисија, *Стратешки план на Државната изборна комисија за периодот 2012-2016 година* (Скопје: Државна изборна комисија, 2012 година).
- Европска комисија, *Извештај за напредокот на Република Македонија 2015* (Брисел: Европска комисија, 2015 година).
- Европска комисија, *Извештај за напредокот на Република Македонија 2014* (Брисел: Европска комисија, 2014 година).
- Европска комисија, *Извештај за напредокот на Република Македонија 2013* (Брисел: Европска комисија, 2013 година).
- Европска комисија, *Република Македонија Извештај за напредокот 2011* (Брисел: Европска комисија, 2012 година).
- Европска комисија, *Република Македонија: Препораки на Група експерти за системски проблеми во владеењето на правото за следење на комуникациите, откриени пролетта 2015 година*, (Брисел: Европска комисија, 2015 година).

- Емина Нурединовска, Марија Саздовски и Борјан Ѓузелов, *Извештај за оцената на корупцијата за Македонија* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2014 година).
- Емилија Тупанџиска-Ѓорѓевска, *Извештај за следење на ризиците од корупцијата и организираниот криминал* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2015 година).
- Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), *Мислење за седум измени на Уставот на Република Македонија кои се однесуваат на Судскиот совет, надлежностите на Уставниот суд и посебните финансиски зони* (Рим: Европската комисија, усвоен од страна на Венецијанската комисија на својата 100-та пленарна седница, 10-11 октомври 2014 година).
- Етички кодекс на државните службеници, Службен весник на Република Македонија, бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013 и 132/2014, како и одлуките на Уставниот суд).
- Закон за Академијата за судии и јавни обвинители, Службен весник на Република Македонија, бр. 88/2010, 166/2012, 26/2013.
- Закон за буџетите, Службен весник на Република Македонија, бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012.
- Закон за Владата на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/2013.
- Закон за внатрешни работи, Службен весник на Република Македонија, бр. 42/14, 116/14, 22/2015.
- Закон за внатрешна финансиска контрола, Службен весник на Република Македонија број 90/09.
- Закон за воведување управување со квалитет и заедничка рамка за оценување на ефикасноста и обезбедување на услуги во државната служба, Службен весник на Република Македонија, бр. 69/2013.
- Закон за државните службеници, Службен весник на Република Македонија, бр. 27/2014.
- Закон за државните службеници, Службен весник на Република Македонија, бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13, 106/2013.
- Закон за државната ревизија, Службен весник на Република Македонија, бр. 66/10, 145/2010, 12/2014, 43/2014.
- Закон за јавните набавки, Службен весник на Република Македонија, бр. 136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014 и 130/2014.
- Закон за јавно обвинителство, Службен весник на Република Македонија, бр. 150/2007, 11/2008.

- Закон за јавните службеници, Службен весник на Република Македонија, бр. 52/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013 и 132/2014.
- Закон за користење и располагање со стварите на државните органи, Службен весник на Република Македонија, бр. 8/2005.
- Закон за користење и располагање со стварите на државните органи, Службен весник на Република Македонија, бр. 98/2008, 145/2010, 104/2013.
- Закон за кривична постапка, Службен весник на Република Македонија, бр. 15/97, 44/2002, 74/2004, 83/2008, 67/2009.
- Закон за платите на судиите, Службен весник на Република Македонија, бр. 110/2007, 103/2008, 161/2008, 153/2009, 67/10, 97/10, 135/11.
- Закон за пратеници, Службен весник на Република Македонија, бр. 84/05, 161/2008, 51/11, 109/2014.
- Закон за постапување по претставки и предлози, Службен весник на Република Македонија, бр. 82/2008, 13/2013.
- Закон за полицијата, Службен весник на Република Македонија, бр. 114/2006, 6/2009, 45/2012, 41/2014, 33/2014.
- Закон за народниот правобранител, Службен весник на Република Македонија, бр. 30/2003, 114/2009.
- Закон за ратификација на факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување (ОПСАТ), Службен весник на Република Македонија, бр. 165/2008.
- Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на Република Македонија, бр. 13/2006, 86/2008, 6/2010 и 42/2014.
- Закон за спречување судир на интереси, Службен весник на Република Македонија, бр. 70/2007.
- Закон за Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 104/2009.
- Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на Република Македонија, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010.
- Закон за судовите, Службен весник на Република Македонија, бр. 58/2006, 35/2008, 150/2010, (У. бр. 256/07, 74/08, 12/11).
- Закон за судскиот буџет, Службен весник на Република Македонија, бр. 60/03, 37/06, 103/08, 145/10.
- Закон за Судскиот совет, Службен весник на Република Македонија, бр. 60/2006, 150/2010, 100/2011.
- Закон за трудова инспекција, Службен весник на Република Македонија, бр. 97/97, 164/2013.
- Изборен законик, Службен весник на Република Македонија, бр. 40/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 63/2008, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14.
- Илина Мангова, *Дали антикорупцискиот модел испорачува резултати во Македонија? – Клучни фактори за успешен модел*, (Скопје:

- Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (ИДСЦС), 2013 година).
- Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (ИДСЦС), *Набљудување на Собранието! Зајакнување на политичката дебата и делиберативниот дискурс* (Скопје: Институт за демократија „Социетас Цивилис“, 2014 година).
 - Иџет Мемети, *Народен правобранител на Република Македонија: Институционален карактер* (Скопје: Народен правобранител на РМ, 2012).
 - Јавно обвинителство, *Годишен извештај на Јавното обвинителство за 2013 година* (Скопје: Јавно обвинителство на РМ, 2013 година).
 - Канцеларија на Обединетите нации за дрога и криминал, *Корупцијата во Република Македонија: подмитувањето искусено од страна на населението* (Виена: Програма за развој на Обединетите нации, 2011 година).
 - Кенан Хасип, *Пратеници во Собранието на Република Македонија, Комисија за политички систем и односи меѓу заедниците*, број 12-1813, 9 мај 2013 година.
 - Кимио Уно, *Социјален показател и показател за развој на културата*, Универзитет Кеио, Јапонија, 2004 година.
 - Кодекс на етика на вработените во Државниот завод за ревизија, (Скопје: Државен завод за ревизија, 2006 година).
 - Кодекс на етика на државните службеници во Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 133/2011, 139/2011.
 - Кодекс на етика на јавните обвинители на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 194/2014.
 - Кодекс на етика на членовите на Владата на Република Македонија и јавните службеници именувани од Владата на Република Македонија, 07 април 2010 година.
 - Кривичен законик, Службен весник на Република Македонија, бр. 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, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 115/2014.
 - Македонски кодекс на полициска етика се базира врз Кодексот на етика (2001) на Советот на Европа, официјално е промовиран во 2004 година.
 - Македонски центар за меѓународна соработка, *Корупцијата и организираниот криминал како закана за мониторинг извештајот* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2014 година).
 - Македонски центар за меѓународна соработка, *Македонски општествени вредности* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2010 година).
 - Македонски центар за меѓународна соработка, *Огледало на Владата, По отвореноста на процесот за изготвување на законите, Квартален извештај бр. 1 за периодот од 1 октомври – 31 декември* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2013 година).

- Маргарита Цаца Николовска, *Анализа на независноста на судството на Република Македонија – перцепции, тешкотии и предизвици* (Скопје: Институт за човекови права (ИЧП), Скопје, 2013 година).
- Меѓународна организација на Врховните ревизорски институции, *ISSAI 30, Кодекс на етика* (Виена: ИНТОСАИ – Генерален Секретаријат).
- Меѓународен републикански институт, *Истражување на македонското јавно мислење, 29 август – 5 септември 2014 година, Перцепција за Собранието, Искуството со пратениците и Преглед на денот на изборите*, (Скопје: Меѓународен републикански институт, 2014 година).
- Министерство за внатрешни работи, *Годишен извештај за 2014 година на Одделението за внатрешна контрола и професионални стандарди* (Скопје: Министерство за внатрешни работи, 2014 година).
- Министерство за информатичко општество и администрација, *Годишен извештај за спроведувањето на Акцискиот план за Отворено владино партнерство 2014-2015 г.* (Скопје: Министерство за информатичко општество и администрација, 2015 година).
- МОСТ, Домашно набљудување на претседателските и предвремените парламентарни избори 2014 година (Скопје: 2014 година, МОСТ).
- Обединети нации, Генерално собрание, *Извештај на Специјалниот известувач за унапредување и заштита и заштита на правото на слобода на мислење и изразување*, Франк Ла Ру, 16 мај 2011 година.
- ОБСЕ/ОДИХР *Конечен извештај на Мисијата за набљудувањето на изборите, Република Македонија претседателски и предвремени парламентарни избори, 13 и 27 април 2014 година* (Скопје: ОБСЕ/ОДИХР, 2014 година).
- Одлука на Влада бр. 23-6094/1 на 13 февруари 2001 година, Службен весник на Република Македонија, бр. 12/2001.
- Охридскиот рамковен договор, усвоен на 13 август 2001 година.
- Правилник за начинот на вршење на државната ревизија, Службен весник на Република Македонија бр. 158/2011.
- Правилник за содржината на тендерската документација, Службен весник на Република Македонија, бр. 19/2008.
- Препорака на Советот на министри, *Улогата на јавните обвинители во системот на кривичната правда*, бр. 19 (2009).
- Програма за развој на Обединетите нации, 2014, *Извештај за човековиот развој, Одржување на човековиот напредок: намалување на ранливоста и градење отпорност* (Њујорк: Програма за развој за 2014 година на Обединетите нации).
- СИГМА/ОЕСР, *Извештај за оценувањето за 2012 година, Република Македонија*, СИГМА, *Извештаи за оценувањето за земјата, 2012/05* (Брисел: ОЕСР, 2012 година).
- СИГМА/ОЕСР, *Извештај за оценувањето за 2012 година, Република Македонија: државни службеници и вработувања во*

- јавниот сектор* (Брисел: СИГМА/ОЕСР, 2013 година).
- СИГМА/ОЕСР, *Оцена на реформите во јавната администрација на Република Македонија* (Париз: СИГМА/ОЕСР, 2014 година).
 - СИГМА/ОЕСР, *Јавните услуги и оцена на административната рамка*, (Брисел: СИГМА/ОЕСР, 2008 година).
 - СИГМА/ОЕСР, *Извештај за интегритет од 2009 г.* (Брисел: ОЕСР, 2009 година).
 - Симона Огненовска и Борјан Ѓузелов, *Огледало на Владата: учество на јавноста во процесот на изготвување закони* (Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка, 2014 година).
 - Слаѓана Тасева и Драган Малиновски, *Прв и втор извештај за фактичката состојба од реализацијата на проектот Скопје 2014 година во општина Центар* (Скопје: Општина Центар, 2013 година).
 - Снежана Трпевска и Игор Мицевски, *Зошто е важен интегритетот на медиумите – Враќање на јавниот интерес во работата на медиумите и новинарството* (Скопје: Македонски институт за медиуми, 2014 година).
 - Собрание на Република Македонија, Комисија за политички систем и односи меѓу заедниците, број 12-2429, 1 јули 2014 година.
 - Собрание на Република Македонија, Комисија за политички систем и односи меѓу заедниците, број 12-1813, 9 мај 2013 година.
 - Собрание на Република Македонија, *Извештај за работата на Собранието на седмиот парламентарен состав 25 јуни 2011 – 05 март 2014 година* (Скопје: Собрание на РМ, 2014 година).
 - Судот за ревизија на Сојузна Република Германија, Peer Review, во врска со Конечниот извештај на Државниот завод за ревизија на Република Македонија, гз. 15-2007-1009, (Скопје: Судот за ревизија на Сојузна Република Германија, 2007 година).
 - Судски совет на РМ, *Извештај на Судскиот совет на РМ за 2013 година*, (Скопје: Судскиот совет на РМ, 2014).
 - Народен правобранител – Национален завод за заштита на човековите права, *Годишен извештај за степенот на почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи 2013 година* (Скопје: Народен правобранител, 2013 година).
 - Нацрт амандманите XXXIII, XXXIV, XXXVI, XXXVIII и XXXIX на Уставот на РМ, Заклучоците на Собранието на РМ од 27 август 2014 година.
 - Неда Коруновска, *Независен механизам за известување Македонија: Извештај за напредокот 2012-13 г.* (Скопје: Реактор – Истражување во акција, 2013 година).
 - Транспаренси Интернешнл, *Водич на едноставен јазик за спречување на корупцијата* (Берлин: Транспаренси Интернешнл, 2009 година).
 - Транспаренси Интернешнл, *Глобален барометар за корупцијата 2013 г.* (Берлин: Транспаренси Интернешнл, 2013 година).

- Транспаренси Интернешнл, *Глобален барометар за корупцијата 2008 г.* (Берлин: Транспаренси Интернешнл, 2008 година).
- Транспаренси Интернешнл, *Индекс за перцепција на корупцијата 2014 г.* (Берлин: Транспаренси Интернешнл, 2014 година).
- Транспаренси Интернешнл – Македонија, *Промовирање на транспарентноста и отчетноста на јавните институции* (Скопје: Транспаренси Интернешнл – Македонија, ДКСК и ОБСЕ, 2012 година).
- Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 52/1992.
- Фондација Херитиџ 2015 *Индекс на економска слобода*, (Вашингтон, ДЦ: Фондација Херитиџ, 2015 година).
- Фондација Отворено општество – Македонија, *Парламентарна контрола над Владата на Република Македонија* (Скопје: Фондација Отворено општество – Македонија, 2013 година).
- Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија, *Посебен извештај за 49-тата седница на Собранието на Република Македонија одржана на 24 декември 2012 – Развојот на настаните пред и во Собранието*, (Скопје: Хелсиншки комитет за човекови права, 2013 година).
- Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија, *Месечен извештај за човековите права во Република Македонија – јануари 2013 година* (Скопје: Хелсиншки комитет за човекови права на РМ, 2013 година).
- Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија, *Истражување за разбирањето и свеста за човековите права и механизмите за заштита на граѓаните во случај на нивна повреда*, (Скопје: Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, 2015 година).
- ЦИВИЛ, *Избори 2014: Дисквалификувана демократија* (Скопје: ЦИВИЛ, 2014).

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

343.35(497.7)"2015/2016"(047.3)

НАЦИОНАЛНИОТ систем за интегритет : оценка за Македонија / [главен истражувач и главен уредник Слаѓана Тасева ... и др.]. - Скопје : Транспаренси Интернешнл-Македонија, 2016. - 288 стр. : граф. прикази ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 257-264

ISBN 978-608-65772-3-0

а) Справување со корупција - Македонија - 2015-2016 - Извештаи б)
Македонија - Корупција - 2015-2016 - Извештаи
COBISS.MK-ID 101207306

