



Република Македонија
ДРЖАВНА КОМИСИЈА
ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

Ул. "Даме Груев" бр.1 1000 Скопје тел: 02 / 3 215 377 факс: 02 / 3 215 380 E-mail: dksk@dksk.org.mk

Број 10-657/1

21.04.2011 година

Скопје

**ОЦЕНКА ЗА ОСТВАРУВАЊЕТО НА
ДРЖАВНАТА ПРОГРАМА ЗА ПРЕВЕНЦИЈА И РЕПРЕСИЈА НА КОРУПЦИЈАТА
2007-2011**

Анализа на активностите од Акциониот план за спроведување на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата

Вовед

Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) согласно член 49 од Законот за спречување на корупцијата е надлежна за донесување на Државна програма за превенција и репресија на корупцијата со Акционен план за нејзино остварување (во натамошниот текст: Државна програма). Во мај 2007 година ДКСК ја донесе втората по ред Државна програма во која се содржани детектираните проблеми и мерките што треба да се преземат со цел да се воспостави ефикасен систем за превенција и репресија на корупцијата. Државната програма се однесува за период од 4 години, односно од 2007-2011 година.

Државната програма претставува сеопфатен документ од стратешки карактер во кој се опфатени 6 столбови на националниот интегритет. Акциониот план односно матрицата на мерки за спречување на корупцијата, ги содржи основните детектирани проблеми, мерките за подобрување на состојбата, надлежните тела за спроведување на активностите, како и временската динамика за спроведување.

Имајќи го предвид значењето на овој документ за кој што требаше да се постигне согласност на сите структури во општественото и политичкото живеење во системот на национален интегритет, потребата од мултидисциплинарност во пристапот, како и потребата да се обезбеди имплементација на сеопфатни и ефикасни мерки за превенција и репресија на корупцијата, ДКСК во активностите на подготовката на Државната програма соработуваше со сите релевантни државни органи и институции, граѓанскиот сектор, медиумите и домашни и странски експерти.

Како поддршка на системот на национален интегритет и развој на институционалните капацитети на ДКСК беше потпишан Меморандумот за разбирање и соработка меѓу Програмата на УСАИД за човеков и институционален развој и ДКСК. Владата на Република Македонија преку потпишување на овој Меморандум, во улога на почесен сведок ја искажа својата поддршка на ДКСК за спроведување на Државната програма и Акциониот план.

ДКСК по донесувањето на Државната програма, како механизам кој содржи систем на мерки и активности врз основа на кои ќе се следи и оценува ефикасноста за борбата против корупцијата, континуирано го следеше остварувањето на тие активности и резултатите ги презентираше на годишните конференции. ДКСК одржа три конференции за оценка на остварувањето на Државната програма. Првата конференција се одржа на 04 јули 2008 година, втората на 25 јуни 2009 година и третата на 18 јуни 2010 година.

Од годишните конференции за оценка на остварувањето на Државната програма произлегоа заклучоци и препораки дека Државната програма континуирано се остварува, а законодавната, извршната и судската власт, односно надлежните институции треба да обезбедат конкретно и интензивирање спроведување на Државната програма, се до целосно имплементирање на препораките и приоритетите вградени во програмата, имајќи го притоа предвид крајниот рок за нејзина реализација-мај 2011 година.

На првото оценување на остварувањето на Државната програма, кое се однесуваше на краткорочните активности, беше заклучено дека во текот на првата година степенот на реализација е задоволителен, иако недостасува реализација на активностите од нормативен карактер, особено во областа на политичкиот систем, медиумите и граѓанското општество.

При второто оценување, со кое беа опфатени и среднорочните активности, се констатира дека во втората година од донесувањето на Државната програма постои евидентен напредок во остварувањето на активностите.

На Третата годишна конференција е констатирано дека степенот на имплементираност на Државната програма генерално е задоволителен, при што се воочени неколку проблеми како причина за нереализација на одредени активности: широк опфат на институции-носители на активност, непрецизно дефинирани активности и недоволна волја за реализација на одредени активности.

При следењето на реализацијата на Државната програма не се вклучени и таканаречените клучни индикатори на работењето, пред се поради слабостите утврдени во нивното дефинирање и формулирање, а и во однос на нивното реално прикажување на состојбите.

Методологија на следење на остварувањето на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата

Државната комисија за спречување на корупцијата тргнувајќи од обемноста на утврдените активности и индикатори на активност во Државната програма, прифати единствена методологија на следење на нивното остварување, дизајнирана така што од надлежните институции во рамките на Системот за национален интегритет систематски и директно да ги собира потребните податоци за статусот на реализација на активностите. Во овој процес беа вклучени повеќе од 150 институции, од кои Државната комисија полугодишно ги прибираше, ги обработуваше и анализираше доставените податоци и ги изготвуваше годишните извештаи. Врз основа на податоците за статусот на реализација на активностите содржани во извештаите се донесуваа заклучоци и препораки по однос на статусот на остварување на Државната програма.

Иако, при оценувањето на Државната програма, се констатираше дека соработката за реализација на Државната програма меѓу ДКСК и институциите надлежни за спроведување на активностите од Државната програма се потврдува како успешна, сепак како проблем кој беше воочен во процесот на следење на остварувањето на Државната програма е широкиот опфат на институции-носители на активност, што го отежнуваше процесот на обработка и анализа на доставените податоци, а воедно и можноста да се укаже конкретно на секоја институција пооделно во поглед на исполнувањето на обврските. Поради ова се препорачува во новите Државни програми за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на судирот на интереси 2011-2015, точно и прецизно да се определи институцијата која ќе биде носител и надлежна за реализација на утврдената активност.

Следењето на исполнувањето на активностите и индикаторите на активност од Државната програма се вршеше на секои шест месеци, а по заокружување на секоја година, резултатите од следењето се презентираа на годишна конференција.

Оценувањето на остварувањето на Државната програма по првата година од нејзиното донесување ја отслика состојбата само во однос на реализацијата на краткорочните активности. Во втората година, во фокусот на оценувањето беа ставени и среднорочните активности, поради што извештаите беа надополнети и со податоците за статусот на реализација на среднорочните активности. При разграничување на активностите и нивното групирање во краткорочни и среднорочни, во зависност од индикаторите на активност и рокот за нивна реализација утврден во Акциониот план, се констатира дека некои активности имаат повеќе индикатори, со различен рок на реализација. Поради тоа во однос на статусот на реализација на одредени активности не можеше да се добие целосна слика се до исполнување на сите утврдени индикатори.

Од овие причини, се препорачува во новите Државни програми 2011-2015 да се утврдат активности со што помал број на индикатори (еден до два конкретни индикатори) за следење на остварувањето на активностите. Во истата насока препорака е и јасно и конкретно дефинирање на активностите, што секако би го олеснило процесот на следење на остварувањето на програмата.

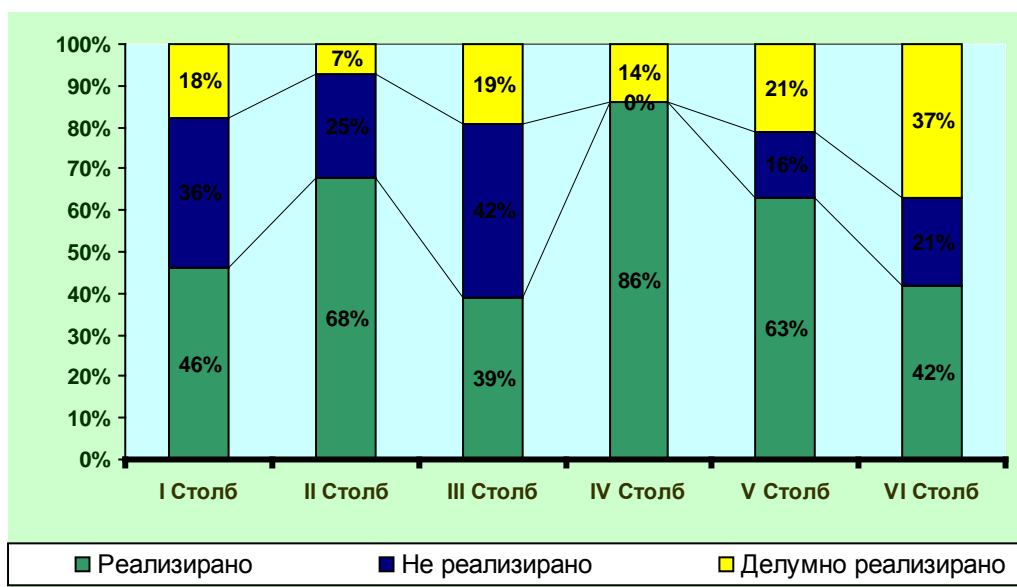
Пред да се пристапи кон осврт на секој Столб поединечно, треба да се истакне дека генералните согледувања во однос на остварувањето на Државната програма се дека реализацијата на активностите е на задоволително ниво, односно од предвидените 140 активности од Државната програма, реализирани се 103 или 74% од активностите, од кои целосно реализирани се 78 или

56% и делумно реализирани се 25 или 18%. Не се реализирани 33 активности или 23%, а 4 активности или 3% се вкрстени и не се следат.

Во поткрепа на наведеното треба да се посочи дека на процентот на реализирани активности треба да се додаде и процентот на делумно реализирани активности, за делот во кој тие се реализирани. Имено кај делумно реализираните активности, постојат насоки или индикатори кои се реализирани. Со оглед на тоа што овие активности се дефинирани и бараат целосна реализација на утврдените насоки односно индикатори, деловите кои се реализирани не можат да се одвојат како посебни активности и да се оценат како реализирани. Истото се однесува и за делумно реализираните активности кои преставуваат процес што е во тек на реализација.

Во однос на нереализираните активности треба да се посочи дека иако се работи за 33 активности односно 23%, сепак анализите покажуваат дека некои од нив можеле да се реализираат доколку биле поинаку дефинирани односно утврдени во Државната програма. Како причина за нереализација е утврдена и недоволната институционална и политичка волја за реализација на одредени активности.

Приказ на реализацијата на активностите во сите шест столба на системот на национален интегритет



**Согледувања по поодделни
Столбови на системот на национален интегритет од
Државната програма за превенција и репресија на корупцијата**

Столб 1: Политички систем, Собрание и политички партии

Проблемите утврдени во овој сегмент се однесуваат на недоволната транспарентност во финансирањето на политичките партии и во внатре партиските одлуки, високото ниво на непотизам и кронизам во политичките партии при назначување и менување на највисоки владини

службеници по секои избори, недоволната транспарентност во финансирањето на изборните кампањи и недоволната транспарентност и отчетност во однос на откривањето на имотната состојба на јавните функционери. Во делот кој е посветен на Собранието, како проблем е утврдена слабата заложба од страна на Собранието на РМ и пратениците во однос на востановените правила и постапките при донесување на законите и ниското ниво на поддршка за активностите за спречување на корупција од страна на Собранието.

За надминување на овие проблеми предвидени се 26 активности и утврдени се 41 индикатор на активност. Од предвидените 26 активности, реализирани се вкупно 10 или 39 %, делумно реализирани се 4 или 15 %, нереализирани се 8 или 31 % и 4 активности или 15 % се вкрстени и не се следат.

1. Недостатокот на транспарентност во финансирањето на политичките партии доведува до практики на давање на услуги, очекувања на давање работи за возврат од страна на политичките партии кон поединци, фирми или групи на интерес. Според тоа, клучен приоритет за антикорупциските политики е да се воспостави транспарентност и соодветно регулирање во оваа област.

Во таа насока, во 2009 година донесени се измени и дополнувања на Законот за финансирање на политичките партии, со што се направени значителни подобрувања за известувањето за финансиите на партиите во насока истото да биде поефикасно и поиндикативно. Сепак, постоењето на законска рамка со која се регулира финансирањето на политичките партии, не ги исклучува континуираните стремежи да се дојде до квалитетно законско решение за регулирање на оваа проблематика, а со крајна цел, обезбедување на поголема транспарентност во финансирањето на политичките партии заради намалување на просторот за корупција. Согласно со препораките од ГРЕКО извештаите, во тек се нови измени на Законот за финансирање на политичките партии, во насока да се вградат законски одредби за транспарентност на сметките на телата поврзани со политичките партии и нивните сметки да се подведат под сметката на политичката партија, определување на водечка институција за ефективен надзор и контрола над финансирање на политичките партии и спроведување на регулативата за политичкото финансирање, воведување на механизми за практична примена на казнените мерки за повреда на правилата на политичкото финансирање и на казнените мерки за губење на државните средства за политичките партии. Со цел да се зајакне улогата на Државниот завод за ревизија како независен контролор на финансирањето на политичките партии, развивање, спроведување и поведување на потребните постапки, во 2010 година донесен е Законот за државната ревизија.

2. Недоволно регулирање на финансирањето на изборните кампањи, како и недоволна транспарентност на финансирањето на изборите, доведува до проблеми поврзани со корупцијата слични како и во случајот на финансирањето на партиите, но освен тоа, во овој случај се генерира корупција преку нелегално финансирање на изборите преку компании во државна сопственост, јавни претпријатија, итн. На тој начин трошоците на партиите за избори се донесуваат до ниво над дозволеното. Понатаму, немањето на разработени правила за финансирање на изборните кампањи ја нарушува традиционалната улога на независни и демократски избори и ја попречува можноста за владеење на правото. За надминување на овие проблеми во 2008 година донесени се измени и дополнувања на Изборниот законик. Иако со негово донесување се направени значајни чекори во поглед на координирањето на механизмите за надворешна контрола и поефикасно следење на финансирањето на изборните кампањи како и поголема

транспарентност на изворите за финансирање, сепак со овие измени не се целосно имплементирани сите утврдени насоки за надминување на проблемот. Како мошне значајно тука се издвојува донесувањето на стандарден образец за финансиските извештаи за изборната кампања, во кој покрај листата на донации и донатори потребно е да се прикажат и расходите за секоја донација посебно, што е во насока на транспарентност и корисност од ваквото известување за изворите за финансирање. Исто така не е реализарана ниту можноста Државната изборна комисија да има надлежност да елиминира политичка партија од учество на следните избори ако не ги доставила финансиските извештаи за финансирање на изборната кампања од последните избори. Во истата насока, и понатаму постои потреба и од измена на Законот за радиодифузна дејност особено во делот на индикаторот кој не е реализиран, а се однесува на донесување правила и принципи во врска со рекламирањето на партиите за време на изборите, утврдени во Законот за радиодифузна дејност, за бесплатно рекламирање на Собранискиот канал на МРТ. Од страна на Советот за радиодифузија има забелешка во однос на овој индикатор дека не е возможно бесплатно рекламирање на Собранискиот канал. Имено според Законот за радиодифузната дејност, МРТ обезбедува сервис исклучиво наменет за емитување на активностите на Собранието на РМ, што значи на овој сервис не е дозволено емитување на други содржини. Инаку, според законот само МРТ има обврска за време на изборна кампања да обезбеди бесплатно и избалансирано време за емитување на програмите на политичките субјекти кои имаат доставено листи на кандидати за избори во согласност со правилата за медиумска презентација. Принципите за постигнување избалансираност за различните видови изборни циклуси се дефинирани во Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања, што го донесе Советот за радиодифузија во јануари 2009 година.

3. За надминување на проблемот на недоволна транспарентност и отчетност во однос на откривањето на имотната состојба на јавните функционери, предвидени се активности во надлежност на Државната комисија за спречување на корупцијата и Управата за јавни приходи, како институции одговорни за прибирање и контролирање на поднесените анкетни листови.

Државната комисија за спречување на корупцијата во 2007 година го донесе Правилникот за формата и содржината на образецот на анкетниот лист („Сл.весник на РМ“, бр.72/07). Иако не е изменет Законот за спречување на корупцијата во насока да се обезбеди попрецизна дефиниција на целните групи за пријавување на имотот, активноста се смета за реализирана. Имено, во постоечкиот закон во членовите 33, 33-а и 34 е регулирано кои лица имаат обврска за пријавување имот и промени во имотната состојба. Исто така преку обезбедената техничка опрема и реализираните обуки за подобрување на работењето на УЈП и ДКСК, направен е значаен напредок во однос на евидентирање и следење на содржината и точноста на пријавената имотна состојба во анкетните листови.

За реализација на активноста за креирање и ажурирање на база за податоци за анкетните листови, во ДКСК е изготвено софтверско решение за континуирано евидентирање, следење и објавување на содржината на пријавената имотна состојба во анкетните листови.

До оваа база на податоци за анкетните листови на ДКСК, преку ВПН конекција имаат пристап Управата за јавни приходи и Управата за спречување на перење пари и финансирање на тероризам. За целосна реализација на активноста, односно за мрежно поврзување на базите на податоци меѓу сите релеванти институции, предвидени се активности со ТВИНИНГ Проектното фише за ИПА 2010 година: Поддршка во ефикасна превенција и борба против корупцијата,

компонента 2 -воспоставување конзистентно следење на имотната состојба. Реализацијата на фишето треба да започне во 2012 година.

Не се направени измени и дополнувања на Законот за спречување на корупцијата во насока на пропишување построги санкции за непочитување на законските одредби за пријавување на имотната состојба.

4. Четвртиот проблем утврден во овој столб е проблем детерминиран и во претходната Државна програма и се однесува на високото ниво на непотизам и кронизам во политичките партии при назначување и менување на највисоки владини службеници по секои избори. За негово надминување се предвидени пет активности, од кои четири се вкрстени и се содржани во Столб 2: Правосудство и Столб 3: Јавна администрација и локална самоуправа, и поради тоа не се следат во овој столб.

Нова активност е активната во насока на донесување на Кодекс на однесување / етика за сите избрани и именувани лица, која е реализирана со донесувањето на Етичкиот кодекс на членовите на Владата на РМ и носителите на јавни функции именувани од Владата на РМ (Сл.весник на РМ бр.60/2010).

5. За проблемот на слабата заложба од страна на Собранието на РМ и пратениците во однос на востановените правила и постапките при донесување на законите, предвидени се активности во насока на подобрување на ефикасноста и квалитетот во законодавниот процес како и заложби за поголем интегритет, транспарентност и одговорност од страна на Собранието на РМ. Во таа насока се измените на Деловникот на Собранието на РМ, со кои се предвидува во законодавниот процес да бидат вклучени придонеси од експерти и правни советници така што законите да бидат конзистентни еден со друг без правен вакуум (јавна расправа за законите). Исто така се зајакнува и практиката и поедноставувањето на постапката за правење на сите записи достапни на јавноста (евиденции на присутни пратеници, листинзи од гласање, записници од собраниски тела) во базата на податоци на Собранието на РМ.

Реализирана е и активната поврзана со режимот на пратеничкиот имунитет и начини истиот да им биде одземен на пратениците како инструмент за постигнување на подобар интегритет, за што е предвидено поедноставување на процедурите.

Активната во насока на донесување на Кодекс на однесување-етика за пратениците не е реализирана. Нема реализација ниту во насока на донесување на измени и дополнувања на Уставот на РМ за да се обезбеди можноста за распуштање на Собранието по иницијатива на извршната власт под одредени услови.

6. Во оправдување на утврдениот проблем на недоволната транспарентност во внатре партиските одлуки, е дека најголемиот дел од членовите на партиите не можат целосно да учествуваат во изборот на функционерите на партијата (избрани партиски тела), а особено за кандидатите за избори, бидејќи нема воспоставен систем на „преференцијално гласање“. Со ова се зголемува внатрепартиската корупција, бидејќи партискиот врв самостојно одлучува кој ќе биде поставен на првите места на партиската листа на кандидати. Развиените демократски внатре-партиски процеси ја јакнат демократијата и демократската култура во земјата и ја менуваат навиката на донесување на политичките одлуки без претходно внатрепартиско

разгледување. За надминување на проблемот на недоволната транспарентност во внатре партиските одлуки предвидени се две активности кои сеуште не се реализирани: менување на Изборниот законик, на начин со кој ќе се воведат систем на преференцијално гласање (во рамките на листите на политичките партии) за локални и парламентарни избори и измена на Законот за политички партии во насока на јакнење на внатрешните контролни механизми.

7. Проблемот на ниското ниво на поддршка за активностите за спречување на корупција од страна на Собранието опфаќа активности во насока на зајакнување на отчетноста на Собранието во однос на спречувањето на корупцијата. Акциониот план предвидува градење на капацитет (надлежности) за проблематиката на спречување на корупцијата за пратениците, меѓутоа истото не е реализирано.

Активноста која предвидува развивање на процедури за разгледување и усвојување на препораките дадени од страна на ДКСК не е реализирана, со што се уште се актуелни проблемите од акциониот план поврзани со ниското ниво на поддршка од страна на Собранието за спречување на корупцијата. Инаку според податоците од надлежната институција Собрание на РМ, во делот на поддршка на активностите за спречување на корупцијата, Собранието може да помогне преку носење на закони од оваа област. Реализирана е обврската за прегледување на годишниот извештај на ДКСК од страна на Собранието на РМ.

Столб 2: Правосудство

Областа на правосудството претставува посебно подрачје на примена на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата. Имајќи ја предвид согледаната состојба во правосудството и потребата од посебен однос и третман на проблемот на корупцијата во овој сегмент, во Државната програма беа вградени поголем број активности за надминување на утврдените проблеми во делот на правосудството.

Тие проблеми се дефинирани во Државната програма и се однесуваат на надворешните влијанија во постапките и при донесувањето на одлуки од страна на судиите, обвинителите и правобранителите и нивно ниско ниво на професионалност, несоодветните услови за работа на судиите и јавните обвинители и отсуството на систем за оценување на работата, недоволната транспарентност во правосудството поради отсуството на информации за јавноста како и немање на унифицирана методологија за собирање и обработка на податоци за работата на правосудниот систем, немање извештаи за распределба на предметите и на податоци за успешноста, ненавремено постапување од страна на државните институции и на органите за спроведување на законот по барањата на правосудството (судовите, јавните обвинителства и јавното правобранителство), адвокатурата и другите институции, и недоволното спроведување на контролни механизми и санкции во правосудството против злоупотреби во примената на законот.

За надминување на сите овие проблеми предвидени се 28 активности и утврдени се 49 индикатори на активност. Од предвидените 28 активности, реализирани се вкупно 19 или 68 %, делумно реализирани се 2 или 7 % и нереализирани се 7 или 25 %.

1. Централен проблем во оваа област е проблемот поврзан со надворешните влијанија во постапките и при донесувањето на одлуки од страна на судиите, обвинителите и правобранителите и нивно ниско ниво на професионалност. Активноста која се фокусира на независноста на судството, се реализира преку воведување на систем за објективно оценување

на работата на судиите. Во однос на предвидените измени на Законот за извршување на буџетот на РМ во смисла да се овозможи самостојност на Судскиот буџетски совет при извршувањето на буџетот во сите сегменти, особено во делот на вработувањата и други кадровски прашања во судството, Министерството за финансии посочува дека согласно со Законот за судски буџет претседателите на судовите се одговорни за извршување на финансиските планови на судовите. Согласно со Законот за извршување на буџетот за 2009 година сите буџетски корисници се обврзани да вработуваат нови лица само доколку добијат согласност од Министерството за финансии, а истото се однесува и на судовите. Исклучок од ова се само независните регулаторни тела со јавни овластувања утврдени со закон. Со Законот за извршување на буџетот за 2010 година, судовите во Република Македонија не се приклучуваат кон исклучокот.

Активностите предвидени за надминување на утврдениот проблем, а кои се однесуваат на предвидените законски измени не се реализирани. Така, иако во 2007 година е донесен Законот за државно правобранителство (Сл. Весник на РМ бр. 87/07), истиот не содржи одредби кои се во насоките предвидени со активноста-да се обезбеди поголема самостојност на Државниот правобранител, да се дефинира посебна постапка за негово назначување и разрешување, оваа институција да се направи независна од извршната власт, како и да се изготви и спроведе систем за оценување на работата на државните правобранители. Сепак според последните податоци добиени од Државното правобранителство на РМ, доставена е иницијатива за отпочнување на постапка за измена и дополнување на Законот за државно правобранителство од 2007 година и барање согласност за истото до Министерството за правда. Во прилог на иницијативата е доставен и Нацрт закон за изменување и дополнување на законот за државното правобранителство во кој има одредби во насоките дадени со активноста. Решението и понатаму останува да се бара во создавање уставен основ и измена на Законот за државното правобранителство во правец на негово осамостојување од извршната власт, со што државното правобранителство би добило независност и би функционираше како орган за заштита на имотно-правните интереси на државата.

Ист е случајот и со Законот за јавно обвинителство (Сл.весник на РМ бр. 150 /2007), со кој не се опфатени препораките од активноста - да се ограничи можноста за предвременно разрешување на Јавниот обвинител на Република Македонија при промена на власта и истиот да се именува со 2/3 мнозинство во Собранието, а по предлог на Советот на јавни обвинители. И тука решението и понатаму останува да се бара преку темелно менување на регулативата за статусот на јавното обвинителство, а особено промена во Уставот на Република Македонија, за начинот на именување, унапредување и разрешување на јавните обвинители да соодветствува на улогата и надлежностите на овој орган во правосудниот систем, како единствен овластен орган за кривичен прогон.

Останатите две активности се во правец на зголемување на транспарентноста во работењето на судовите и јавните обвинителства, за што се предвидува назначување на лице за односи со јавноста-портпарол во рамките на судовите и обвинителствата, како и обука на тие лица спроведена од страна на Академијата за обука на судии и јавни обвинители. Во судовите се назначени лица за односи со јавност или информациите ги дава претседателот на судот или пак лице овластено од него, согласно со судскиот деловник и законот. Процесот на назначувањето на портпароли во јавните обвинителства е во тек на реализација. Академијата за обука на судии и јавни обвинители секоја година, согласно Програмата за обуки, ги реализира обуките за лицата задолжени за односи со јавноста.

2. Постојниот материјален и општествен статус на судиите, јавните обвинители и судската администрација од своја страна оставаат простор за корупција. Со тоа се загрозува законитоста во постапувањето, но секако и моралната и етичка основа, што доведува до ерозија на довербата на граѓаните во судството. За надминување на проблемот на несоодветни услови за работа на судиите и јавните обвинители и отсуството на систем за оценување на работата, реализирани се сите предвидени активности и во основа се однесуваат на подобрувања на платите на судиите, јавните обвинители и судската администрација. Понатаму реализирани се и изготвувањето и спроведувањето на системот за објективно вреднување на судиите и јавните обвинители. Мошне значајна, од аспект на намалување на обемот на дискреционото одлучување и за подобрување на транспарентноста во работењето на судовите е и активноста во насока на воспоставување инсталиран информатички систем за управување со судските предмети.

Зајакнат е и процесот на реализација на редовните програми за стручно усовршување и почетна обука за кандидатите за судии и обвинители, од страна на Академијата за обука на судии и јавни обвинители, преку воспоставување на систем за сертификација, како и последици за судиите кои не ја посетуваат Академијата одреден временски период. Во истата насока се зајакнува улогата на Академијата за обука на судии и јавни обвинители и во делот на изготвување и спроведување на редовна обука за судската администрација.

3. За проблемот на недоволната транспарентност во правосудството поради отсуството на информации за јавноста како и немање на унифицирана методологија за собирање и обработка на податоци за работата на правосудниот систем, на извештаи за распределба на предметите и на податоци за успешноста, предвидени се четири активности од кои само две се реализирани. Истите се во насока на обезбедување на ефикасен систем за распределба на предметите како и јавност на одлуките кои промовираат судска пракса. За таа цел како што беше наведено погоре, воспоставен е систем на електронска распределба на предметите, а од страна на Врховниот суд на РМ донесен е Правилник за анонимизација на судските одлуки и Упатството за начинот на анонимизација на судските одлуки во согласност со кои судовите треба да ги објавуваат сите судски одлуки на нивните веб страници. Воспоставен е процес за објавување на одлуките со кои се промовира судската практика, меѓутоа судовите немаат доволно човечки ресурси и техничка опрема за да можат најоптимално да ги објавуваат судските пресуди. Реализирана е и активноста во насока на објавување на информациите за учинокот на судовите и на судиите, но не и активноста која е во истата насока, а се однесува на јавните обвинители.

Изготвувањето на унифицирана методологија за собирање и обработка на статистички податоци за правосудството и за органите за спроведување на законот е многу важна активност за контрола на корупцијата преку транспарентност и јавен пристап до информации, но истата не е реализирана.

4. За проблемот на ненавременото постапување од страна на државните институции и на органите за спроведување на законот по барањата на правосудството (судовите, јавните обвинителства и државното правобранителство), адвокатурата и другите институции, предвидени се три активности кои се реализирани. Изменети се процесните закони со воведување на рокови за постапување по барањата и санкции за непостапување по нив, изготвени се и воведени внатрешни процедури за работа (во сите релевантни тела – државна администрација и државни органи) за постапување по барањата, и воведен е механизам за мониторинг, заради следење на спроведувањето на интерните процедури. Имено, единиците за внатрешна ревизија во институциите од јавниот сектор се надлежни преку спроведување на

системски ревизии да вршат мониторинг на квалитетот и спроведувањето на интерните процедури. Притоа, одговорно лице за дизајнирање на системот за финансиско управување и контрола (пишување процедури-интерни акти) согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Сл. весник на РМ“ бр.90/09) е раководителот на Секторот/одделението за финансиски прашања. Започнат е процесот на интензивно основање на овие единици и назначување на овие раководни лица.

5. Злоупотребата или неправилната примена на законот го загрозува владеењето на правото и го нарушува кредибилитетот на правосудниот систем. Тоа исто така создава можности за корупција и за неоткривање и неказнување на коруптивните дела. проблемот на недоволното спроведување на контролни механизми и санкции во правосудството против злоупотреби во примената на законот, е доста комплексен и за негово надминување се предвидени десет активности.

Реализирани се активностите во насока на спроведување на системот за оценување на работата на судиите и јавните обвинители преку прифатени и спроведени критериуми за евалуација на нивната успешност, примена на Етичкиот кодекс за државните службеници од страна на судската администрација, спроведување на дисциплински постапки за судиите, обвинителите и судската администрација, редовно објавување на годишните извештаи за работењето на Државното правобранителство како и зајакнување на спроведувањето на надзорот, контролните механизми и одговорноста на извршителите и нивната работа. Во насока на зајакнување на спроведувањето на надзорот во работењето на нотарите активноста е делумно реализирана поради тоа што надзорот не е во утврден како задолжителен и периодичен. Во однос на спроведувањето на постапки за надзор на работењето на адвокатите, Министерството за правда посочува дека Адвокатската комора на РМ има свои органи кои ја следат работата на адвокатите (дисциплинска комисија и др.). Сепак поради немање на конкретен податок од Адвокатската комора на РМ за оваа активност, истата е оценета како нереализирана. Нема реализација ниту во насока на изготвување и спроведување на системот за оценување на работата на правобранителите, ниту во поглед на спроведени санкции за непочитување на Етичкиот кодекс и утврдени постапки за спроведување на Етичкиот кодекс во практика.

Столб бр. 3: Јавна администрација и локална самоуправа

Како посебни во овој столб, утврдени се вкупно шест проблеми кои се однесуваат на ниско ниво на независност на јавната администрација, низок степен на професионалност на државните службеници, ниска ефикасност и координираност на јавните институции во исполнувањето на нивните должности, недоволна транспарентност на јавната администрација кон граѓаните, недоволна отчетност на јавната администрација и државните службеници (на централно и локално ниво на власт) кон граѓаните, и слаб пристап, квалитет и респонзивност на јавните услуги извршени од органите на локалната самоуправа и јавните установи во областа на здравството и образованието.

За надминување на овие проблеми предвидени се 26 активности и утврдени се 48 индикатори на активност. Од предвидените 26 активности, реализирани се вкупно 10 или 39 %, делумно реализирани се 5 или 19 % и нереализирани се 11 или 42%.

1. Недостатокот на независност на јавната администрација е одраз на големата политичка контрола и влијание врз нејзината работа, што директно ја поттикнува корупцијата. Поради тоа,

Државната програма предвидува активност за донесување на нов закон за јавните службеници како и сродни закони за уредување и зајакнување на статусот на вработените во администрацијата. Сепак, со донесувањето на Законот за јавните службеници (Сл.весник на РМ бр.52/2010) не е опфатена една мошне значајна насока предвидена во Државната програма, а се однесува на воведувањето на контролен механизам за следење на обиди за влијание или наметнување врз работата на службениците. Активноста во насока да се обврзат раководните функционери да изберат кандидати за работни места од списокот кој го предлага Агенцијата за државни службеници, поточно, да се регулира во кои случаи може надворешни лица да се јавуваат на конкурси кога работното место може да се пополни со лице веќе вработено во институцијата, е реализирана со измените и дополнувањата на Законот за државни службеници (Сл. весник на РМ бр.114/09). Со овие законски измени се зајакнува и заштитата на службениците во остварувањето на правата од работен однос.

Паралелно со истите измени на законот, се воведува и интерен оглас на ниво на државната администрација како можност за унапредување во службата, што на некој начин претставува чекор кон унапредување по мерит системот. Сепак не постои утврден и воспоставен систем на унапредување или деградирање во кариерата според заслуги (мерит систем), вклучувајќи и проверка на знаењето и вештините пред преминување во повисок ранг.

Се чини дека најтешко прифатлива активност од страна на политичките чинители што е предвидена во овој дел на Државната програма е воведувањето забрана за сменување на вработените во рок од една година пред и по избори. Ваквата мерка се предвидува со цел да ги спречи многубројните отпуштања и вработувања, пред и после секои избори во Република Македонија.

Покрај наведените активности предвидена е и измена и дополнување на Законот за локална самоуправа во делот на управните работи, со цел да се воведат одредба со која управните работи во локалната самоуправа ќе ги решава раководен службеник. Ваквата активност е предвидена со цел да се избегне досегашната практика кога за управните работи решаваат самите градоначалници на кои тоа не им е блиска, професионална и позната материја. Сепак податоците покажуваат дека иако нема измени на законот, одредени овластувања се пренесуваат на раководните државни службеници согласно со член 50 став 2 од Законот за локална самоуправа. Управните постапки се водат согласно Законот за локална самоуправа, Законот за општа управна постапка и другите важечки материјални прописи за соодветната област.

2. Во состојба во која централната и локалната управа сè уште претставуваат најголем работодавец во Република Македонија, системот со кој државните службеници се вработуваат, обучуваат, оценуваат, професионално усовршуваат и унапредуваат, не овозможува да се создаде професионален кадар. Наспроти постојните закони кои уредуваат вработување и развој во кариерата во управата, во пракса системот или не се спроведува целосно или се потребни значителни подобрувања. За да се надминат ваквите состојби, во Државната програма утврдени се неколку активности како изготвување на описи на работни места (задачи) со вклучување на стандарди за работењето и воведување на посебни услови за полагање испити за премин во повисоките нивоа на работни места во целата јавна администрација. Исто така утврдена е потребата од изготвување показатели за успешност во работењето на службениците, кои се непосредно поврзани со излезните резултати содржани во описите на нивните работни места и задачи, како и излезните резултати на нивната институција. Тука е значајно и имплементирањето на системот на професионално усовршување кој гарантира стекнување на знаења и вештини пред унапредување во службата (обука и сертификат).

Подобрувањето на професионалноста на администрацијата се реализира преку спроведување на континуирани обуки и предавања за професионално усовршување на вработените на централно и локално ниво. Во таа насока се носат годишни програми за обука на вработените, а на веб-страниците на некои институции се објавуваат анкети од работата на институцијата, на кои граѓаните се изјаснуваат со гласање.

Делумна е реализацијата на активноста во насока на изготвување на описи на работни места (задачи) со вклучување на стандарди за работењето и воведување на посебни услови за полагање испити за премин во повисоките нивоа на работни места во јавната администрација, бидејќи отсутува правна основа за критериумите за полагање на испитот за унапредување до крајот на тековната година. Не е реализирана активноста во насока на изготвување на показатели за успешноста во работењето на службениците, преку изработени показатели за испит за унапредување на државните службеници соодветни на нивните работни задачи и задачите на институцијата.

3. Проблемот на ниска ефикасност и координираност на јавните институции во исполнувањето на нивните должности има свое оправдување во недостатокот на мерила за успешно работење на службениците и јавните институции, што остава широк простор за коруптивно однесување. Истовремено поефикасната јавна администрација ќе ги намали пречките за севкупниот развој. Карактеристично за овој проблем е дека за осумте активности предвидени за негово надминување постојат потешкотии во следењето, како последица на големиот опфат на институции што беа предвидени како надлежни за реализација, а и поради преширокото и непрецизно дефинирање на некои од активностите. Ова всушност се и причините поради кои две од активностите не се реализирани. Така, поради преширокото дефинирање на активноста кое ги движеше одговорите во повеќе различни правци, не се реализира петтата активност „Да се воведат системи на оценување на квалитетот на услугите од јавната администрација. Донесување на Кодекс за министри, измена на постојниот Етички кодекс на државните службеници во поглед на корупција и да се донесат етички кодекси за другите гранки од јавната администрација. Исто така да се изработат картички со оценки за институционалното работење и нивна јавна промоција“. За оваа активност утврден е индикаторот „Определување кој ќе ги прегледува картичките со оценки. Внатрешни и надворешни механизми на оценување да се предвидат со внатрешни прописи“. Ист е случајот и со третата активност, преку која не можат да се прикажат релевантни податоци, а се однесува на определување на трошоците на услугите во јавниот сектор, што треба да се оствари преку индикаторот на активност, вкупниот износ на буџет по институција да се подели со бројот на услуги.

Следен ризик за корупција е недефинираната институционална надлежност. Од тие причини потребно е надлежностите, пред се на министерствата да се исфилтрираат, а во таа насока е предвидена активноста за намалување на бирократските пречки за граѓаните и деловните субјекти со преиспитување на сите потребни управни постапки во сите сектори, и измена на сите релевантни закони со цел да се отстрани преклопувањето на надлежностите. Оваа активност не е реализирана.

Исто така нема измени ниту на Законот за државни службеници и другите закони кои ја уредуваат јавната администрација во делот на стимулации и санкции, во насока на воведување на поголеми дисциплински санкции. Имено, бидејќи такви мерки постојат во постоечкиот закон,

не е предвидено воведување на нови дисциплински мерки и санкции во делот на материјалната одговорност.

Согласно со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Сл. весник на РМ“бр.90/09), раководителите на буџетските корисници од прва линија од областа на законодавната, извршната и судската власт (освен Државниот завод за ревизија), фондовите и општините и Градот Скопје, до Министерството за финансии-Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола доставуваат Годишен финансиски извештај најдоцна до 10 мај во тековната година за претходната година. Составен дел на овој извештај е извештајот за реализирани програми, проекти и договори во кој ќе бидат наведени показатели за успешноста во работењето на јавната администрација во институцијата, прилагодени на потребите на целната група корисници. Сето ова е во насока на реализација на предвидената активност за изготвување на показатели за успешност во работењето за сите институции на јавната администрација, што се однесуваат на вкупниот обем, квалитетот и брзината на крајните резултати. Во истата насока е и податокот дека процесот на стратешко планирање е веќе сериозно воспоставен и се следи успешноста на институциите преку споредба на планираното наспроти реализираното.

Со истиот закон е опфатена и материјата која е во врска со активноста која е делумно реализирана, а се однесува на потребните режими на издавање дозволи и нивна замена со регистрирање ex-post инспекции со цел да се поедностават управните постапки и да се подобри пристапот до определени активности. Согласно со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, ex-post финансиска контрола е процедура која се спроведува кај субјектот со која се обезбедува финансиските трансакции во форма на обврски, расходи или приходи, да бидат проверени, откако трансакцијата ќе биде целосно завршена. За спроведување на ex-post финансиската контрола во јавниот сектор е надлежно Министерството за финансии. Главна цел на инспекцискиот надзор е преземање активности во врска со жалбите или пријавените сомнежи за измами или корупција. Со цел зајакнување на ex-post финансиска контрола во Министерството за финансии се подготвува посебен Закон за финансиска инспекција во јавниот сектор. Намалувањето на режимите на издавање дозволи ќе се реализира по неговото донесување и примена. Со донесувањето на овој закон ќе дојде и до зајакнување на финансиското управување и контрола во јавниот сектор што ќе придонесе за зајакнување на одговорноста за успешно остварување на задачите и постигнување на целите на субјектот, како и продолжување на борбата против криминалот и корупцијата.

Делумна е реализацијата и на активноста државните и општинските институции што обезбедуваат основни услуги (на пр. здравствена заштита, образование, водоснабдување, комунална хигиена и канализација) да им доставуваат на граѓаните – корисници писмен документ за обврските што ги преземаат во обезбедувањето лесен и максимален пристап и опфат, што треба да се спроведе со промена на уредбата за канцелариско работење. За оваа активност треба да се оцени потребата од реализирање на индикаторот кој се однесува на менување на уредбата за канцелариско работење.

Активноста во насока на изготвување систем на казни (дисциплински и материјални) поврзани со неефикасното извршување на должностите кај службениците, а со цел да се подобри отчетноста на администрацијата, е реализирана.

4. За надминување на проблемот на недоволна транспарентност на јавната администрација кон граѓаните, во Државната програма се предвидени 4 активности. Обврската за објавување на

успешноста на работењето институциите ја реализираат преку своите веб страници на кои ги објавуваат Стратешкиот план за работа, Програмата и Извештајот за работа. Во институциите се воведува граѓански дневник, а во некои се спроведуваат и анкети за мерење на задоволството на корисниците. Во Правилникот за формата и содржината на годишниот финансиски извештај кој произлегува од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, ќе биде регулирана обврската Годишниот финансиски извештај да се објави на веб страницата на Министерството за финансии со што ќе бидат објавени показателите за успешност на работата на субјектите од јавниот сектор. Според податоците добиени од ЗЕЛС, голем број општини веќе имаат утврдена пракса на крајот од годината да дадат финансиски извештај за својата работа пред граѓаните, со доставување на извештајот до секое домаќинство во општината во печатена форма или со објавување на извештајот во општинскиот весник или поставување на огласна табла или на веб страницата на општината.

Со донесување на Законот за изменување и дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (Сл.весник на РМ бр.6/2010) се реализира активноста во насока на поедноставување/проширување на слободниот пристап до информации од јавен карактер, како и во делот на заштита за барателите и усогласување на подзаконските акти во однос на ценовниците.

Делумна е реализацијата во насока да се воведат обврска за јавната администрација (на централно и локално ниво) при донесување на подзаконски акти и прописи да ги објавуваат предлог – документите и да им овозможи и на граѓаните рок од 30 дена за коментари, пред да се финализира прописот, со измени на ЗОРДУ, Законот за локална самоуправа и Законот за Влада. Нема измена на овие закони. Во 2008 изменет е Деловникот за работа на Владата на РМ и сите предлог закони се објавуваат на веб страниците на министерствата и во единствениот електронски регистар на прописи. Нема дефинирано санкции за необјавување на предложените акти.

Активноста во насока на редовно објавување на карактеристичните управни предмети преку веб страница и печатен билтен не е реализирана. Иако секоја институција располага со функционална веб страница и печатен билтен, нема податок во однос на објавувањето на карактеристичните управни предмети. Во врска со активноста, ЗЕЛС достави податок дека сите информации и документи редовно ги објавува на својата веб страница, а не располага со база на податоци колку единици на локалната самоуправа објавуваат предмети на своите веб страници, ниту колкав е бројот на посети на нивните поединечни страници. Министерство за финансии посочува дека функционалноста на веб страниците и билтените постојано се подобрува. Објавувањето на карактеристични предмети сепак не е доволна пракса.

5. Проблемот на недоволната отчетност на јавната администрација (на централно и локално ниво на власт) кон граѓаните, е резултат на недостатокот на правила и постапки за реагирање по одредено дејствување на јавната администрација. Токму поради тоа, за надминување на овој проблем се предвидуваат активности во насока на создавање на механизам за заштита на корисниците во управна постапка од незаконити дејства на администрацијата, намалување на дискреционите права со преиспитување на сите релевантни закони, како и во насока на создавање механизми за отчетност на извршувањето на буџетот и другите акти на локалната самоуправа, со цел да се дадат можности на граѓаните да го коментираат спроведувањето на истите. Со воведување на постапката за објавување на извршувањето на буџетот, уредено со статут на единиците на локалната самоуправа се создава ефикасен систем за отчетност на извршувањето на буџетот и другите акти на локалната самоуправа и се дава можност на

граѓаните да го коментираат спроведувањето на овие планови. Можноста за поднесување приговори по управни дејства дадена во материјалните закони е во насока на создавање на механизам за заштита на корисниците во управна постапка од незаконити дејства на администрацијата. Активноста во насока на намалување на дискреционите права во целата јавна администрација со преиспитување на сите релевантни закони не е реализирана. Во врска со активноста, Министерството за финансии посочува дека намалувањето на дискреционите права во јавната администрација е можна само доколку бидат утврдени критериуми за ограничување на дискреционите права со пишани процедури за работа, како интерни акти. Овој процес е започнат во 10 институции од јавниот сектор во рамки на твининг проектот “Зајакнување на системот на јавна внатрешна финансиска контрола” кој се спроведуваше до јули 2009 година во Министерството за финансии во соработка со Министерството за финансии на Холандија. Овие активности се продолжени и со МАТРА проектот финансиран и спроведен во соработка со Министерството за финансии на Холандија. Со Проектот се опфатени 25 пилот институции од јавниот сектор на централно ниво.

Од страна на Владата на РМ започнат е процесот на скенирање на состојбите со дискреционите овластувања во државата со цел истите да се намалат. Сепак овој процес не е завршен со утврдување критериуми за ограничување на дискреционите овластувања во рамки на норми. Се работи за сложен процес кој бара комплексна и сеопфатна акција во насока на намалување и елиминирање на административните бариери, со преиспитување на релевантноста и оправданоста не само на одредбите во законите, туку и на обемната подзаконска регулатива која заради својата сложеност и нејасност ја зголемува можноста за бирократија и корупција.

б. Слаб пристап, квалитет и респонзивност на јавните услуги извршени од државните органи (министерства и јавните фондови) и јавните установи во областа на здравството и образованието. Адекватно образование и здравствена заштита се основни услуги кои ги бараат најголемиот број граѓани, особено кога таквите услуги се финансираат преку нивни придонеси. Квалитетот на образовните и здравствените услуги не ги исполнуваат очекувањата на граѓаните, делумно поради неефикасност, а делумно поради коруптивни однесувања. Ова ги засега сите граѓани на Република Македонија и затоа треба да биде приоритет во севкупната борба против корупцијата. За таа цел утврдени се две активности.

Создавањето механизам преку кој поплаките од корисниците на здравствените установи, лекарите и Фондот за здравствено осигурување можат да бидат канализирани и обработени, на пример воспоставување телефонска линија во Фондот за здравствено осигурување и/или во Министерството за здравство, е спроведена активност од страна на Министерството за здравство и ги дава очекуваните резултати.

Активноста во насока на зголемување на капацитетот на Државниот просветен инспекторат, за инспекции на институциите за средно и високо образование, како и создавањето систем за прием на поплаки, не е реализирана бидејќи нема измени на предвидените закони за средно и високо образование во насока на проширување на надлежностите на Државниот просветен инспекторат. Забелешка е дека надлежностите на Државниот просветен инспекторат се утврдени во Законот за просветната инспекција, но нема измени ниту на овој закон во насока на проширување на надлежностите на Државниот просветен инспекторат.

Столб 4: Органи за спроведување на законот/надзорни тела

Во рамките на овој столб како проблематични области беа идентификувани: недоволно развиен систем (во нормативно - техничкиот дел и во делот на човечките ресурси) за Царинската управа(ЦУ) целосно да ги реализира своите функции на собирање приходи и контрола на извозот и увозот, како и за да се обезбеди целовитост на нејзиното работење; неадекватен учинок на Управата за јавни приходи (УЈП) во управувањето со постојниот систем за наплата на даноци (данок на доход и ДДВ), како и во обезбедувањето на интегритетот на нејзиното работење; низок учинок и недостиг на координација меѓу сите Органи за спроведување на законот; Несоодветни услови/недоволен број на стручен кадар во Секретаријатот на Државната комисија за спречување на корупција за да може да ги извршува сите задачи предвидени во Законот за спречување на корупцијата; и Партиско-политичко влијание врз кадровското екипирање и работењето на Органите за спроведување на законот.

Со цел да се надминат проблемите во овие области, утврдени се 22 активности и 62 индикатори на активност. Степенот на реализација е особено висок во овој сектор. Од 22 активности, целосно реализирани се 19 активности или 86%, а останатите 3 активности или 14% се делумно реализирани.

1. Првата група активности е насочена кон Царинската управа и овие активности имаат за цел да се зајакнат контролните механизми, да се намали дискреционата моќ и зголеми транспарентноста и пристапот на јавноста до информации. Во насока на зајакнување на внатрешните и надворешни контролни механизми и санкции со цел да се зголеми наплатата на царински давачки и да се намалат можностите за корупција, воведен е систем за конзистентна размена на информации на секое ниво во Царинската управа и кај релевантните органи за спроведување на законот, во врска со активности поврзани со корупција. Исто така утврдени се оперативни инструкции за објаснување на дисциплинските постапки, вклучувајќи ги и чекорите што мора да се преземат, и воведен е ротирачки систем на работни места. Во насока на зголемување на свеста кај граѓаните за нивните права и обезбедување на можност да известуваат за случаи на барање поткуп од страна на цариници, реализирана е промотивна кампања на царината за нејзината посветеност кон транспарентното работење. Воведена е и обврска за сите царински службеници да носат идентификациски бевгови и предвидени се дисциплински мерки за непочитување на оваа обврска, а царинските прописи постојано се објавуваат на официјалната интернет страница на Царинската управа.

Во насока на реализација на активноста за намалување на дискреционите права на царинските службеници, усогласени се постапките во Царинската управа со прописите на СТО и ЕУ во поглед на царината и царинските давачки и изготвен е и воспоставен систем за следење на имплементацијата.

Со цел да се подигне свеста кај граѓаните и транспарентноста на царинските процедури и обврски, постоечката интернет страница на Царинската управа се промовира со објавување на царинските закони, подзаконските акти, процедури, формулари, второстепени ревизии итн. Во истата насока реализирана е и кампања за подигнување на јавната свест.

Во соработка со Управата за јавни приходи, Царинската управа ја реализира и активноста во насока на воведување на електронски систем за следење на плаќањето и негово поврзување со базата на податоци на Управата за јавни приходи. Изготвен е и прирачник за употреба и одржување на електронскиот систем, а задолжените лица се обучени за користење на системот.

Единствена активност која е делумно реализирана е активноста во насока на ревидирање и поедноставување на царинските процедури. Според податоците од Царинска управа во насока на реализација на оваа активност, потполно е реализиран едношалтерски систем и контрола при единствено застанување преку кој е предвидена електронска апликација за сите видови увозно-извозни дозволи и примена на дигитални сертификати за потпишување. Проектно фише за NCTS–е доставено и прифатено. Во тек е реализација во рамките на ИПА 2007 и 2008. Изготвен е план за имплементација со работна група. Набавен е софтвер за новиот систем на процесирање на царинските декларации. Постоечката ASYCUDA ќе биде заменета со AIDA. Во тек е тестирање на модулите извоз и транзит.

2. Втората група на активности се однесува на Управата за јавни приходи . Со цел да се подобри ефикасноста во прибирањето на даноци, спроведени се активности во насока на градење на капацитетот на УЈП во смисла на ресурси и подобрена организација. Ова без сомнение е предуслов за добро функционирање на УЈП. Во таа насока е зголемен и опфатот на даночните обврзници како механизам за контрола и за евидентирање на приходот што подлежи на оданочување. Ажуриран е и постоечкиот систем за мерење на ризици во УЈП што и овозможува на Управата да ги идентификува високоризичните лица или фирми (од аспект на измама) и да планира инспекции на конзистентен и систематски начин. За таа цел дефинирани се објективни критериуми за вршење на контроли и инспекции од страна на УЈП, дефиниран е систем за давање повратни информации за успешноста, вклучувајќи и систем на последици (казни и награди), исто така објавени се годишните извештаи на УЈП за сите реализирани инспекции и за резултатите од истите. Изготвени се и критериуми за мерење на ризикот што ќе овозможи идентификување на високоризичните поединци или фирми. Зајакнат е и капацитетот на инспекциската служба на УЈП, преку вработување и обука на нов кадар. Воведен е и модерен, електронски систем за плаќање на даноци.

Единствена активност која е делумно реализирана е воспоставувањето база на податоци на УЈП и на систем за размена на податоци меѓу органите за спроведување на законот и други институции.

3. Третата група мерки има за цел да се фокусира на недоволната координација и размена на информации меѓу органите за спроведување на законот, што ја намалува нивната севкупна ефективност.

Со цел да се воведат механизми за подобрување на секојдневната координација на органите за спроведување на законот во извршувањето на нивните секојдневни функции, како и намалување на преклопувањето на нивните законски надлежности, ревидирана е постојната законска рамка за органите за спроведување на законот.

Активноста во насока на спроведување на индивидуализиран систем за оценување на работењето во органите за спроведување на законот, што ќе соодветствува на конкретните задачи и надлежности на секој од овие органи, се реализира преку дефинирање на критериуми за успешност, систем за оценување на работењето и изготвен стандардизиран систем за известување, кој содржи можност за брзо согледување и споредување каква е успешноста на секој орган за спроведување на законот.

За надминување на проблемот на недоволната координација и размена на информации меѓу органите за спроведување на законот, зајакнат е и капацитетот на службениците задолжени за спроведување на законот, преку редовни наменски обуки согласно со изготвени програми за обука.

Исто така изготвени се и спроведени интерни прописи и стандарди во секој орган за спроведување на законот, со кои ќе се уредат следењето на комуникациите и употребата на посебни истражни мерки од страна на органот, а со цел да се спречи злоупотреба на овие мерки и да се зајакнат алатките за борба против организираниот криминал, перењето пари и корупцијата. Делумна е реализацијата само во однос на воспоставувањето на систем на размена на податоци, што опфаќа и методологија за унифицирано собирање, одржување и размена на податоци меѓу органите за спроведување на законот, а со цел следење на криминалното однесување, како и санкции за оние кои не разменуваат (споделуваат) податоци. Имено, податоците од Министерството за внатрешни работи говорат дека оваа активност од 2008 година продолжува да се реализира и во текот на 2009 и 2010 година. Имено, и во текот на 2009 година продолжуваат да се одвиваат активностите околу воспоставувањето на националната разузнавачка база за размена на податоци меѓу органите за спроведување на законот, согласно Акцискиот план за воспоставување на Национална база за податоци за криминалистичко разузнавање. Во таа насока донесена е студија за изводливост за имплементацијата на информатичкиот систем; изготвено е тендерско досие; донесен е Закон за криминалистичко разузнавачка база на податоци кој ќе почне со примена од почетокот на 2012 година, започнати се активности за воспоставување на систем за размена на податоци за чија цел се склучени меморандуми за разбирање, назначен е офицер за врски и формирана е Комисија за управување со Националната криминалистичко-разузнавачка база на податоци. Владата на РМ ја усвои Информацијата за реализација на шестиот приоритет од Акциониот план за борба против организираниот криминал и го задолжи МВР да подготви предлог-одлука за формирање на Координативно тело за воспоставување на Националниот Центар за координација на активностите против организираниот криминал.

4. Четвртата група на активности се однесува директно на водечкиот орган за борба против корупцијата, Државната комисија за спречување на корупцијата. Првата активност се однесува на изготвување на програма за превенција и репресија на корупцијата и акционен план на ДКСК, изготвување на посебен акционен план од страна на Владата на РМ, како и изготвување на план и стратегија на ДКСК, вклучувајќи и систем за следење на работењето кој треба да ја следи реализацијата на планот на ниво на системот. Втората активност која е во насока на зајакнување на Секретаријатот на ДКСК, со зголемување на бројот на квалификуван кадар и други ресурси е земена како реализирана во првата година од остварувањето на Државната програма и истата ќе се реализира континуирано.

5. Петтата група на активности се однесува на управување со човечките ресурси во органите за спроведување на законот. Ова е клучна компонента бидејќи влијанието врз именувањата и разрешувањата е главен инструмент со кој политичарите влијаат врз донесувањето на одлуки. Како и активностите за јавната администрација и овие активности се ориентирани во насока на воспоставување на систем на назначување според заслугите и систем за управување со кариера, како и јасни критериуми за разрешување на кадри кои ќе бидат поврзани со институционалните цели и работењето. Како и кај јавната администрација направен е обид за воведување на забрана на нови вработувања во рок од една година пред и по изборите. Сепак, во овој случај, а врз основа на добиените податоци од страна на надлежните институции-органите за спроведување на законот, се констатира дека активноста е успешно реализирана. Исто така има реализација и во делот кој се однесува на преиспитување на законската и регулаторна рамка за органите за спроведување на законот со цел да се идентификуваат и решаваат областите каде постојат

широки дискрециони права кои создаваат ризик од злоупотреби и корупција, со спроведување во дело на силни внатрешни стандарди, мерила за успешност и дисциплински санкции против злоупотребите на службената должност.

Реализирана е и активноста во насока на воведување позиција портпарол во органите за спроведување на законот, со цел зголемување на транспарентноста и намалување на политичкото влијание.

Столб 5: Економски и финансиски систем и приватен сектор

Како посебни во овој столб се утврдени вкупно пет проблеми кои се однесуваат на недоволно постапување по наодите/извештаите на ДЗР, слаб квалитет (функционирање) на системот на жалби по јавни набавки - статусот и работата на Државната комисија за жалби по јавни набавки, недостаток на транспарентност во процесот на доделување на концесии за имот на централната и локалната власт, низок капацитет во единиците на внатрешната ревизија во централната и локалната власт и неповолно деловно опкружување, слаб приватен сектор и високо учество на сивата економија, што го проширува просторот за корупција кај претпријатијата, банките и јавниот сектор.

Со цел да се надминат проблемите во овие области предвидени се 19 активности и 45 индикатори на активност. Од 19 активности, целосно реализирани се 12 активности или 63%, 4 активности или 21% се делумно реализирани и 3 активности или 16% не се реализирани.

1.Првата проблематична област се однесува на Државниот завод за ревизија (ДЗР) кој е надлежен за надворешна ревизија на трошењето на јавните средства од страна на администрацијата и други јавни институции.

Наодите на ДЗР имаат важност и за законодавната и за извршната власт и претставуваат основа за преземање на корективни активности во управувањето со јавните средства, или во менувањето на законската рамка за тие средства, доколку е тоа потребно. Еден значаен проблем е дека извештаите од ДЗР не покренуваат поправни мерки во соодветните институции на кои се однесуваат. Во насока на зајакнување на улогата на ДЗР во однос на неговата самостојност и зајакнувањето на имплементацијата на препораките во ревизорските извештаи, во 2010 година донесен е Законот за државната ревизија (Сл. весник на РМ бр.66/2010). Согласно предвидените рокови се планира и донесување на подзаконските акти, од кои дел се во насока на јакнење на капацитетите на ДЗР, воведување на функција и инструменти за обезбедување квалитет на ревизиите, спроведување на пилот финансиски ревизии, ревизии за успешност итн. Со годишната програма за работа на ДЗР за 2008 година, воведени се нови видови на ревизија, согласно со меѓународните ревизорски стандарди.

Јакнењето на капацитетите во ДЗР се остварува и преку обука на надворешните ревизори во областа на нови истражни техники, како и преку изработка на извештаи со цел да се зголеми тежината на препораките на ДЗР и повеќе да се постапува според нив во Собранието, институциите кои биле предмет на ревизија и Јавното обвинителство.

Врз основа на добиените податоци, реализирана е и активноста во насока на воспоставување на постојано Владино тело за постапување по извештаите на ДЗР. Имено, формиран е Ревизорски комитет како постојано стручно тело за постапување по извештаите на ДЗР. Ревизорскиот комитет има претседател и шест члена именувани од Владата на РМ. Освен податокот дека е

формирано вакво тело, ДКСК не располага со податоци за постапувањето на ова тело во пракса, конкретно на разгледување на извештаите и препораките на ДЗР и наложување на државните институции/тела да ги спроведуваат тие препораки.

Во насока да се создаде поблиска соработка меѓу Собранието на РМ и ДЗР, преку создавање на постојано тело, или во рамките на постојните комисији за финансирање и буџет во Собранието, кое со конкретен мандат ќе ги разгледува извештаите на ДЗР и ќе постапува според препораките, податоците говорат дека Комисијата за финансирање и буџет во рамките на своите овластувања тековно ги разгледува ревизорските извештаи за субјектите кај кои се увидени неправилности.

Нема реализација на активноста во насока да се обезбеди Јавниот обвинител на РМ да постапува *ex officio* по извештаите на ДЗР и да доставува известување за превземените активности во годишниот извештај.

2. За вториот проблем кој се однесува на јавните набавки, активностите пред се се насочени кон измена на законската регулатива која ја опфаќа оваа материја и кон востановување на Државна комисија за жалби по јавни набавки, со обезбедување на потребните ресурси и опрема за нејзино ефикасно делување.

Законот за јавни набавки донесен во 2007 година целосно е усогласен со директивите на ЕУ и меѓународните најдобри практики, а со неговото донесување се востановува и самостојна второстепена комисија за жалби по јавни набавки - Државна комисија за жалби по јавни набавки. Сепак, во пракса се чини дека постојат многу проблеми во имплементацијата на законот.

Во однос на обезбедување на стручен капацитет и потребна опрема за работењето на Државната комисија за жалби по јавни набавки, констатиран е недостаток од нова опрема-софтвер за подобро водење и ажурирање на регистарот на податоците.

Државната комисија за жалби по јавни набавки се занимава исклучиво со формални грешки во постапките и обработува околу 1000 жалби годишно. Најголемиот дел од жалбите се поради нестручност. Во нејзина надлежност е да поништи постапка, но не и да изрекува санкции.

3. Недостатокот на транспарентност при доделувањето на концесиите, како и ненаплатените приходи од концесии, големите дискрециони права на извршната власт во процесот на управување со концесиите, непридржувањето на меѓународните стандарди при издавањето, се проблеми кои ја поттикнуваат корупцијата.

Главниот проблем се однесува на недостатокот на транспарентност во процесот на доделувањето на концесиите за имот на централната и локалната власт за кој се предвидени активности во насока на преиспитување и ревидирање на законодавството за концесиите со усвојување на нов закон за концесии, воведување на правила со кои ќе се намалат дискреционите овластувања кои ги уживаат централната и локалните власти во процесот на одлучување за доделување на концесии како и градење на капацитетите за спроведување на регулативата за концесиите.

Со донесување на Законот за концесии и други видови јавно-приватно партнерство (Сл. весник на РМ бр.7/2008) се намалуваат формалните дискрециони овластувања и се зголемува транспарентноста. Според податоците добиени од Министерство за економија во тек е постапка за донесување нов Закон за концесии и јавно приватно партнерство во насока на доусогласување на постоечкиот закон со европското законодавство, односно изготвување на закон кој целосно ќе биде усогласен со барањата на Европската комисија. Со донесување на овој закон ќе се создаде правна рамка која ќе овозможи влез на приватниот капитал во изградбата на инфраструктурни

објекти и во обезбедување на квалитетни јавни услуги и мобилизација на приватниот капитал во димензионирањето на економскиот развој на Република Македонија.

Не е реализирана активноста во насока на градење на капацитет кај вработените во министерствата и општините кои се одговорни за доделување на концесии и нивно следење и надгледување.

4. Четвртиот проблем се фокусира на капацитетот на централната и локалните власти за внатрешна ревизија, на недоволната независност и малите капацитети на внатрешната ревизија. Реализирани се четири од предвидените пет активности за надминување на овој проблем. Така, изменет е Законот за внатрешна ревизија (Сл. весник на РМ бр. 22/07) во правец на зајакнување на независноста на внатрешната ревизија. Во тек е назначување на внатрешни ревизори во сите институции и органи на локално и централно ниво. Исто така во тек е и процесот на градење на капацитетот на единиците за внатрешна ревизија во институциите и органите на локално и централно ниво, преку обука на вработените за функциите на внатрешната ревизија според програма за обука.

Основано е Здружение на внатрешни ревизори на Република Македонија според правила и постапки усогласени со IIA и добиена е акредитација за работа како подружница на IIA.

Нема реализација во насока на назначување на обучен, меѓународно лиценциран внатрешен ревизор во секое министерство.

5. Последниот дел од овој столб се занимава со една многу широка област на проблеми поврзани со влијанието на корупцијата врз деловното опкружување. Недоволното деловно опкружување, слабиот приватен сектор и високото учество на сивата економија го проширува просторот за корупција кај претпријатијата, банките и јавниот сектор.

Врз основа на добиените податоци целосно реализирани се три, а делумно е реализирана една активност.

Зајакнато е корпоративното управување со измени на Законот за трговските друштва, Законот за хартии од вредност, Законот за банки како и Кривичниот законик, во насока на подобрување на отчетноста, намалување на можностите за измама и корупција и подобрување на пристапот до акционерскиот капитал. Се продолжува и процесот на поедноставување на постапките за отворање и отпочнување со работа на ново претпријатие, особено мали и средни претпријатија и странски инвеститори. Изработена е и стратегија за конкурентност со акционен план, чија имплементација се следи и оценува.

Последната активност која е делумно реализирана има за цел подобрување на мотивациите за развој на бизниси. Истото ќе се исполни преку утврдени, усвоени и спроведени реформи во банкарството и финансискиот сектор со цел да се подобри пристапноста, преку зголемен обем на кредитни гаранции и други инструменти кои се користат во финансирање на мали и средни претпријатија и со воведени стимулации за странски директни инвестиции.

Столб 6: Граѓанско општество, медиуми и синдикати

Во овој столб на системот на национален интегритет, како проблеми поврзани со корупцијата се утврдени: ниско ниво на транспарентност и недостаток на добро управување во граѓанското општество; ниско ниво на транспарентност во однос на сопственоста и финансирањето на медиумите; недоволен капацитет (и можности) за граѓанското општество да ги исполнат своите мисии во однос на борбата против корупцијата, т.е. следење на корупцијата и соработување со

Владата за нејзино спречување, и да останат одржливи додека го прават тоа; недоволен капацитет на националните и локалните медиуми за разоткривање и истражување и придонес во борбата против корупцијата; недоволно спроведување и надзор над законодавството за радиодифузни друштва (лиценцирање, авторски права, кабелски телевизии); и слаби и зависни синдикални здруженија.

За надминување на овие проблеми предвидени се 19 активности од кои 8 или 42% се целосно реализирани, 7 или 37% се делумно реализирани и 4 или 21% не се реализирани. Утврдени се 46 индикатори на активност.

1.Првата проблематична област е поврзана со управувањето и транспарентноста во граѓанското општество.

Граѓанските организации имаат важна улога во борбата против корупцијата и од големо значење е истите да имаат кредибилитет. Граѓанскиот сектор нема доволен кредибилитет во очите на пошироката јавност, особено како резултат на ниското ниво на транспарентност во однос на финансиските ресурси / извори на граѓанските организации. Ова особено се должи на слабите системи за управување и финансиско известување.

Најголем дел од активностите се реализирани. Со донесување на Законот за здруженија и фондации (Сл.весник на РМ бр. 52/2010) се уредуваат начинот, условите и постапката за основање, регистрација и престанок на здруженијата, фондациите, сојузите, организационите облици на странските организации во РМ, имотот со кој располагаат, надзорот, статусните промени и статусот на организациите од јавен интерес. Во законот се утврдени и основните начела во управувањето, определувањето и остварувањето на целите и дејностите на организациите: независност, јавност и транспарентност, непрофитност, непартиско дејствување и иницијативи во јавниот живот. Се предвидува и обврска за сите организации да ги објавуваат своите годишни извештаи на веб страниците или на друг соодветен начин. Дополнително за организациите од јавен интерес се уредени правила за известување и независна ревизија. Иако законот не содржи специфична одредба за судир на интереси, сепак во едно од барањата за организацијата да може да се стекне со статус од јавен интерес, предвидено е организацијата да има пропишано правила за судир на интереси, за транспарентност и јавност во работењето.

Со Законот за здруженија и фондации се предвидува задолжителна ревизија за организациите што се стекнале со статус од јавен интерес. Во насока на поголема јавност и транспарентност, согласно со одредбите од овој закон, граѓанските организации имаат обврска да известуваат за нивното финансиско работење и извештаите да ги направат достапни за јавноста. Финансиското известување подразбира и известување за сите добиени донации.

Според податоците добиени од Министерство за правда, Законот за здруженија и фондации содржи нови управувачки стандарди и правила преку кои од граѓанските организации ќе се бара да управуваат со своите финансии.

Во насока да се дефинираат јасни критериуми за доделување на јавните средства на граѓанските организации и тие критериуми да се објавуваат како и плановите, буџетите, корисниците и целите на таквото финансирање, Владата на РМ донесе Кодекс на добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации.

Реализирана е и активноста која се однесува на обврската сите организации од јавен интерес да ги објавуваат нивните годишни извештаи, вклучувајќи буџети, трошоци, активности и

ревизорските извештаи. Извештаите се јавни и се објавуваат на веб страницата на организацијата со статус од јавен интерес, до 30 април во тековната година за претходната година.

Согласно со Законот за здруженија и фондации, статусот на организација од јавен интерес ќе го доделува Владата на РМ со поддршка на Комисија за доделување на статус од јавен интерес. Генералниот секретаријат на Владата на РМ кој е одговорен за вршење на административно-техничките работи на Комисијата, има обврска да одржува електронска база на податоци за работата на Комисијата и информација за регистрираните организации со статус од јавен интерес. Генералниот секретаријат на Владата на РМ е одговорен да го објавува списокот на здруженија и фондации на кои што им е доделен статус од јавен интерес. Сепак оваа активност е делумно реализирана бидејќи иако е усвоена регулативата за регистрирање на организациите од јавен интерес и донесени се правила за поднесување на податоци и годишни извештаи од страна на организациите од јавен интерес, не е вклучено и поднесување на изјави за непартиско влијание.

Нема реализација во насока на донесување и развој на етички кодекс за граѓанскиот сектор, за да се подобри практиката и кредибилитетот на граѓанските организации во очите на јавноста. Според податоците добиени од Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС), активности за донесување етички кодекс за граѓанскиот сектор се започнати во рамките на Граѓанската платформа на Македонија во 2007 година. Освен МЦМС, ФОРУМ-Центарот за стратемски истражувања и документација, Фондацијата институт отворено општество Македонија, ПДАС „Меѓаши“, Полио Плус и Центар за институционален развој, од другите организации не бил пројавен интерес. Овие неколку организации подготвиле предлог кодекс и истиот го публикувале, меѓутоа од 2008 година не се забележани други иницијативи во однос на ова прашање.

2. Вториот проблем е поврзан со финансирањето на медиумите, што се чини дека има исклучително значење во Република Македонија. Постои законска рамка со која се регулира и се бара транспарентност во однос на сопственоста на радиодифузните друштва, меѓутоа не и за печатените медиуми. Така, лидери на политички партии можат да поседуваат медиуми со што се поткопува медиумската независност. Финансиските ресурси/извори на медиумите не претставуваат јавни информации во пракса. Ова ја намалува независноста на медиумите преку несоодветно и не транспарентно влијание од страна на политичките партии и резултира во слабо новинарство кога се работи за борбата против корупцијата.

Има делумна реализација во насока на пропишување на условите за регистрирање на медиумските организации - јавниот регистар да содржи детали за сопственичката структура и главните финансиски интереси во медиумските организации, регистрацијата да претставува предуслов за добивање на дозвола за работа, непочитувањето на оваа одредба да доведе до укинување на постоечките дозволи за радиодифузно друштво, да се предвидат парични казни за печатените медиуми и регистарот да биде достапен на јавноста.

Нема измени на Законот за радиодифузна дејност во насока да се воведат забрана за членови на лидерските структури на политичките партии да учествуваат во сопственоста на медиумски организации и во сопственоста на печатени медиуми, согласно со добрите практики во демократските општества. Измените и дополнувањата на Законот за радиодифузна дејност од 2008 и 2010 година не се во насока на реализација на активноста.

Во останатите насоки активноста е реализирана. Советот за радиодифузија во 2008 година изработи подзаконски акт - Упатството за формата и содржината на известувањата и барањата

на радиодифузерите, поврзани со промената на сопственичката структура и за видот и формата на податоците за економско финансиското работење што радиодифузерите се должни да му ги доставуваат на Советот за радиодифузија (Сл. весник на РМ бр.53/08). На веб страницата на Советот за радиодифузија достапен е преглед на сите трговски радиодифузни друштва. Покрај останатите податоци, во прегледот се содржани и податоци за сопствениците на секој радиодифузер и за нивното учество во основачкиот капитал, изразено во проценти. Стручните служби на Советот овој преглед го ажурираат секојдневно, односно ја внесуваат секоја промена веднаш кога таа е направена.

Втората предвидена активност за надминување на проблемот поврзан со финансирањето на медиумите која се однесува на спроведување на препораката на Советот на Европа за транспарентност во сопственоста врз медиумите: законско регулирање за печатените медиуми, а за радиодифузните друштва во постоечкиот Закон за радиодифузна дејност, исто така е делумно реализирана. Радиодифузните друштва имаат обврска, еднаш годишно, да објават информации во врска со сопственичката структура на радиодифузното друштво, статусот на радиодифузното друштво, органите за управување како и изворите за финансирање, а Советот за радиодифузија постојано го следи исполнувањето на оваа обврска од страна на радиодифузните друштва. Нема реализација во насока на воспоставување Регистер на печатени медиуми.

3. Овој проблем се однесува на недоволниот капацитет и можности за граѓанското општество да ги исполни своите мисии во борбата против корупцијата, односно следење на корупцијата и соработка со Владата за нејзино спречување.

Општо земено, на граѓанските организации им недостасува финансиски капацитет за да обезбедат одржлив и независен граѓански сектор. Во општеството воопшто и во граѓанското општество, постои ограничено разбирање за доброто управување и за проблемите на корупцијата. Граѓанскиот сектор и Владата не се поврзани едни со други на конструктивни начини, и не работат ефективно заедно.

Во насока на надминување на овој проблем, две активности се целосно, а една е делумно реализирана. Активностите пред се насочени кон зајакнување на соработката меѓу Владата на РМ и граѓанскиот сектор, како и овозможување на даночни олеснувања за донации на граѓанските организации.

Така, со цел да се зголеми финансирањето на граѓанското општество и да се зајакне одржливоста, во Законот за донации и спонзорства во јавните дејности се уредени даночните поттикнувања и истите се во примена. Голем број даночни обврзници ги користат бенефициите од таквите даночни поттикнувања.

Во насока на зајакнување на партнерството меѓу државата и граѓанското општество, Владата на РМ ја усвои Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор за периодот 2007-2011 година.

За зајакнување на соработката со граѓанските организации на полето на спречување на корупцијата, мошне значајно е и потпишувањето на Меморандумот за взаемна поддршка за спречување на корупцијата и судирот на интереси меѓу ДКСК и 17 граѓански организации, во декември 2010 година, иако истото не е предвидено како посебна активност во Државната програма.

Делумна е реализацијата во насока на зголемување на можностите за граѓанските организации да учествуваат во изготвувањето на политики, преку креирање на можности за учество во

работата на владините и собраниските комисии надлежни за распределба на државните средства за граѓанските организации, усвојување или изменување на закон, како и при подготовката на прописи од соодветни области.

Имено, покрај Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор, која ги обврзува надлежните институции да воспостават механизам за вклучување на граѓанските организации во креирање на политиките, како и деловникот на Владата и деловникот на Собранието кои што предвидуваат одредени решенија за вклучување во креирање политики од страна на граѓанските организации, во Законот за здруженија и фондации исто така се дава основа за понатамошно разработување на ова прашање. Посебен правилник за избор на претставници во работни тела на органите на државната управа се уште отсутува. Меѓутоа, во пракса има позитивни примери на вклученост на граѓанските организации во работни групи за подготовка на закони.

4. За надминување на проблемот на недоволен капацитет на националните и локалните медиуми да истражуваат и придонесат во борбата против корупцијата, предвидени се три активности.

Новинарите и медиумските организации немаат доволна независност и професионален капацитет за да вршат истражувања и да придонесат во борба против корупцијата. Разбирањето за проблемите со управувањето и корупцијата е особено ограничено во локалните медиуми. Новинарите се исто така предмет на политички притисоци.

Активностите се во насока на давање поддршка на новинарите-истражувачи преку обезбедување на обука и организирање конференции на теми како што се управување, владеење на правото, правни процедури, корупција и истражувачкото новинарство, потоа во насока на доработка и примена на постоечкиот кодекс на однесување и етика за новинари, како и воведување правна заштита за новинарите кои работат на истражувачко новинарство.

Центарот за граѓански комуникации спроведе одредени обуки за истражувачко новинарство во областа на корупцијата за 32 новинари, во 2009 и 2010 година. Ова е добар почеток, меѓутоа секако не е доволно и затоа е потребно и понатаму да се делува во оваа насока.

Од гледна точка на етичкото однесување, значаен напредок е постигнат со донесување на Декларацијата за антикоруптивно однесување на новинарите која е прилог кон Кодексот на новинарите на Македонија (внесени се измени во кодексот на однесување), во 2009 година.

Во иста насока е и Прирачникот за начинот на известување за локалните теми и истражувачко новинарство, донесен од страна на Центарот за граѓански комуникации.

Како мошне значајна активност која не е реализирана е воведувањето на правна заштита за новинарите кои работат на истражувачко новинарство, преку анализа на легислативата, а со цел да се утврди кои закони треба да се изменат за да се воведат заштита на изворите на информации и на новинарите од кривично гонење сврзано со предмети за корупција. Од тие причини оваа активност мора да се пренесе во новите Државни програми, во рамките на една поширока тема односно заштита на разоткривачите.

5. Недоволното спроведување и надзор над законодавството за радиодифузни друштва (лицензирање, авторски права, кабелски телевизии) е проблем за кој е утврдена една активност која сепак е мошне комплексна гледано од аспект на индикаторите на активност.

Во поглед на бараните измени на Законот за авторските и другите сродни права и воспоставувањето на регистар на авторски права при Министерството за култура, надлежната институција посочува дека со овој закон е утврден режимот на остварувањето и заштитата на авторското право и сродните права, кој е заснован на редица меѓународни прописи од оваа област. При тоа никогаш не бил востановен регистар на авторските права, од причини што истото

е спротивно на утврдениот режим со законот, како и на меѓународните прописи и пракса, а пред се на Бернската конвенција за заштита на книжевни и уметнички дела.

Во однос на дефинирањето на процедури за обработка на податоци, одржување на регистрот и обезбедување на јавен пристап, како и евидентирање на операторите на кабелски телевизии и други корисници на авторски права (за да се прикажат броевите на регистрирани авторски права на сите сметки и потврди), Министерство за култура посочува дека надлежно тело за регистрација на програмските сервиси е Советот за радиодифузија. Советот е независно и регулаторно тело, а воедно и надлежен субјект да превзема соодветни мерки кон субјектите кои реемитуваат програмски сервиси преку јавна комуникациска мрежа, како и кон субјектите на кои им издава дозвола за вршење на радиодифузна дејност.

Во насока на воспоставување на инспекторат во рамките на Министерството за култура, за извршување на инспекции поврзани со авторското право и сродните права, вклучувајќи и координација со другите релевантни агенции за спроведување на законот, Министерство за култура посочува дека со донесување на Законот за изменување и дополнување на Законот за авторското право и сродни права, (Сл. весник на РМ бр. 131/07) утврдено е дека инспекцискиот надзор на одредбите на овој закон по однос на дистрибуцијата и јавното соопштување на авторското право и сродните права, односно на авторски дела и предметите на сродни права, го врши Државниот пазарен инспекторат, од што произлегува дека Министерството за култура според посочениот закон не врши инспекциски надзор во областа на авторското право и сродните права. Може да се констатира дека кај оваа активност која не е реализирана, не се прецизно утврдени носителите на активност, а од она што е посочено од страна на Министерството за култура реално и не може да се очекува реализација на оваа активност на начинот на кој е дефинирана и утврдена во Државната програма.

6. Последниот проблем од овој столб е поврзан со слаби и зависни синдикални здруженија. Недоволната независност создава простор за политички влијанија, вклучувајќи и притисок за поддршка на конкретни политички партии и кандидати во изборите.

Во насока на подобрување на правната рамка за воспоставување на транспарентни и објективизирани критериуми за можното добивање на државни буџетски средства за синдикални сојузи на национално ниво, спроведени се и реализирани предвидените законски измени. Во однос на утврдување на единствени критериуми за добивање на донации од јавните претпријатија за синдикатите и нивна редовна финансиска ревизија за тие донации, Државниот завод за ревизија посочува на редовна ревизија која се врши на сите јавни претпријатија кои се опфатени со програмата за работа на Државниот завод за ревизија, при што е опфатен и овој сегмент. За целосна опфатеност на наведениот сегмент, мора да се развие соодветен механизам на информирање/известување.

Нема реализација во насока на забрана за политички активности на синдикатите и учество во изборни кампањи.

Државната програма се потврдува како антикорупциски документ од стратешки карактер и заедно со востановениот механизам за следење на нејзината имплементација претставува вистински чекор во насока на водење и реализирање активна и ефикасна превенција на корупцијата. Тоа несомнено го јакне вкупниот капацитет на Република Македонија на полето на

спречувањето и борбата против корупцијата што е една од приоритетните стратешки цели за нејзино вклучување во меѓународните глобални системи.

Притоа Државната комисија за спречување на корупцијата има водечката улога и дејствува перманентно како координатор и поттикнувач на вкупните антикорупциски процеси во земјата, остварувајќи ја со успех својата значајна надлежност на донесување и следење на остварувањето на Државна програма за превенција и репресија на корупцијата.

Скопје, 11.04.2011 година

**ДРЖАВНА КОМИСИЈА
ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА**