



СИНТЕТИЗИРАНА ПРЕПОРАКА

подготвена во рамки на Агора сесијата:
„Застапувачки цели 2016:
фокус на политики од владеење на право“

СИНТЕТИЗИРАНА ПРЕПОРАКА

подготвена во рамки на Агора сесијата:

**„Застапувачки цели 2016:
фокус на политики од владеење на право“**

Вовед

Препораките кои се пред вас се подготвени во рамки на две Агора сесии одржани во текот на 2015 и 2016 година. Првата сесија, насловена „Застапувачки цели 2016: фокус на политики од областа владеење на право“, беше одржана на 6 октомври 2015 година, втората на 29 јануари 2016 година во рамки на конференцијата „Партиципативно креирање политики и подготовка на препораки за програмата на работа на Владата.“ На двете сесии присуствуваа повеќе од 30 претставници на граѓански организации и движења. Присутните дискутираа за главните слабости и можните опции за јавни политики во рамки на три области, поврзани со генералната област - владеење на право. Во продолжение, пренесуваме дел од главните заклучоци и согледани опции за подобрување на јавните политики во Македонија.

Главна цел на оваа синтетизирана препорака е да им послужи на претставниците на граѓанските организации како патоказ за синхронизирана акција насочена кон државните институции. Од друга страна, одлучувачите и донесувачите на политики, можат да ја консултираат како насока за клучните акции коишто треба да се спроведат во 2016 година. Искрено се надеваме дека овој документ ќе им биде целесходна алатка во насока на подоследно спроведување на реформските предизвици во периодот кој претстои.

Подготовката на Синтетизираната препорака е во рамки на проектот „Агора сесии – практикување на партиципативно креирање политики“ и е поддржана од

Британската амбасада во Скопје,¹

Организации кои ги поддржуваат овие препораки се:

Иститут за демократија „Социетас Цивилис“ Скопје;

Фондација отворено општество – Македонија;

Асоцијација за развојни иницијативи ЗЕНИТ.

Подобрување на праксата на пријавување на коруптивните дејствија преку заштита на укажувачите

Проблем: Земајќи предвид дека, во земјава, голем дел од граѓаните имаат развиено толеранција за коруптивните дејствија, кои уште потешко се идентификуваат, докажуваат и санкционираат, потребна е стимулација на праксата на пријавување. Истражувањата покажуваат дека граѓаните немаат доверба во институциите кои се задолжени за борба со корупцијата.² Дополнително, граѓаните сметаат дека пријавувањето е нецелесходно и дека, со самиот чин на пријавување, ризикуваат по

¹ Повеќе информации за проектот „Агора сесии“ може да прочитате на: <http://idsos.org.mk/mk/tekovni-proekti/81-agma-sesii/636-agma-sesii>.

² Popovikj, Misha. “Imagine If You Were A Low Paid Clerk: The Challenges with Using Corruption Reporting Mechanisms in Controlling Corruption in Macedonia.” Policy Briefs. Skopje: IDSCS, 2015.

својата безбедност и благосостојба.³

Кон крајот на 2015 година, Собранието донесе Закон за заштита на укажувачи (Службен весник, бр. 196 од 10.11.2015 година) со кој беше направен првиот крупен чекор во креирањето механизми за заштита за укажувачите. Беа воспоставени процедури за заштитено внатрешно и надворешно пријавување и облици на заштита на укажувачите; беа определени гаранции на анонимноста на укажувачите и одговорни лица и институции каде се врши пријавувањето; укажувачите беа заштитени од товарот на докажување во случај на повреда на правото на пријавување и беше определена содржината на прекршочните одредби при повреда на правата определени со законот.

Предлог: Потребно е обезбедување на применлива операционализација на законското решение преку донесување на правилници, процедури и технологии кои ќе го олеснат овој процес. Оттука:

- Министерството за Правда (МП), заедно со Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) треба да иницираат дијалог со граѓанскиот сектор околу тоа како најдобро да се имплементира регулативата поврзана со укажување на корупција.
- ДКСК во соработка со граѓанскиот сектор да развие методологија за мерење на корупција и пријавување во рамки на системите за интегритет и квалитет на работата на институциите.
- МП да ги разгледа забелешките на Венецијанската комисија.

³ Ibid.

Механизам за регистрација на подароците кои ги добиваат службениците и јавна достапност на креираните регистри

Проблем: Постои неформална пракса на носење подароци за службениците во институциите. Оваа пракса не секогаш значи корупција, меѓутоа со себе носи можности за преференцијален третман при обезбедување на услугите, што е корупција.

Предлог: Оттука, потребно е ДКСК да работи на детабузирање на пријавувањето на подароци во регистрите на подароци. За да се следи оваа неформална пракса, потребно е да заживеат и применуваат овие регистри. Со ова, ДКСК, јавните институции, но и граѓанските организации ќе имаат подобра слика за опфатот на ова однесување и ќе можат да преземат активности за намалување на оваа пракса. Зголемениот број на информации е алатка за борба против корупцијата во овој домен.

Системи на интегритет во институциите

Проблем: Работа на системите за интегритет веќе одреден период е дел од Државната програма за превенција и репресија на корупција. Меѓутоа, прогресот на имплементација е бавен. Истовремено, воведување на системи, односно планови, за интегритет е во ИТните реформски

приоритети предложени од Европската комисија. Воведувањето на плановите за интегритет се алатка за добро управување на институциите и ги намалуваат ризиците за појава на корупција.

Воведувањето на механизмите за проценка на ризици од корупција и плановите за интегритет е потребно да се стави повисоко на приоритетите на Владата каде ќе бидат вклучени Министерството за правда и Министерството за финансии. Министерството за правда треба да отпочне дијалог со ДКСК околу поинтензивно вклучување на ДКСК како институција која по својата природа е најмногу надлежна за оваа област.

Предлог: ДКСК треба да подготви сеопфатна методологија за проценка на ризици од корупција и планови за интегритет и да почне со обука на таргетирани институции кои ќе го пилотираат имплементирањето. Истовремено, ДКСК треба да добие надлежности за набљудување на спроведувањето. Соодветно на зголемувањето на надлежностите и обврските, Владата треба да ги зголеми ресурсите кои ќе и се доделуваат на ДКСК.

Истовремено, Владата, како централна организација на извршната власт, треба да отпочне иницијатива кон бизнис секторот за имплементација на вакви механизми во приватниот сектор. Тоа може да го направи преку својата улога во јавните набавки каде економските оператори со вака имплементирани мерки ќе имаат предност при склучување на договори.

Потранспарентно финансирање на политичките партии

Проблем: Постои потреба од поголема транспарентност на финансирањето на политичките партии. Државниот завод за ревизија во своите извештаи за политички партии укажува на потребата од дополнително деталзирање на законската регулатива. Истовремено, во услови на проширена политичка недоверба, политичките партии треба да понудат зголемена отчетност за својата работа. Еден таков елемент се регистрите на донаторите на политичките партии кои ги доставуваат до надлежните институции. Меѓутоа, податоците се доставуваат во форма која е тешко машински обработлива. Истовремено, недостасува единствен регистар на донатори кои би го обезбедувала некоја од надлежните институции.

Предлог: Формирање на регистар на донатори во неколку фази. Надлежна институција за оваа задача треба да е Државниот завод за ревизија.

- Измена на регулативата во која партиите ќе бидат обврзани да ги доставуваат податоците за своите донатори во машински читлив формат.
- Објавување на електронски верзии на посебните регистри на секоја од партиите.
- Обединување на посебните регистри во единствен регистар кој ќе биде достапен во машински читлив формат.

За оваа мерка, предлагаме Државниот завод

за ревизија да соработува со организации на граѓанското општество кои се занимаваат со финансирање на политичките партии и отворените податоци.

Зголемување на соработката помеѓу институциите и граѓанските организации

Проблем: Граѓанските организации и Владата недоволно го искористуваат потенцијалот на меѓусебна соработка во насока на зајакнување на борбата против корупцијата. Соработката е најкривка во две клучни точки: 1) Учество во процесот на креирање политики од страна на граѓанските организации и 2) Распоживост на податоци кои би им овозможиле на граѓанските организации доследно да ја следат работата на државните институции. Зајакнувањето на соработката во овие две клучни точки ќе овозможи креирање на поквалитетни политики и прописи, засновани на анализа и докази; и во кои се вградени мислењата на засегнатите страни.

Предлог: Владата да сезаложи за подоследно спроведување на консултативните процеси вградени во рамки на процесот за Проценка на влијание на регулатива (ПВР). Министерството за правда, како надлежно министерство за подготовката на прописи кои се однесуваат на антикорупциските политики, да им овозможи поефективен пристап на граѓанските организации и засегнатите страни до процесот на креирање антикорупциски прописи и политики. Истовремено, Владата треба да

го поддржи вклучувањето на граѓанските организации во работата на ДКСК.

- Владата, Министерството за правда, Министерството за внатрешни работи, Државната комисија за спречување на корупцијата и другите институции, кои се дел од извршната власт, треба да развијат механизми за креирање на јавно достапни податоци кои се од важност за антикорупциските политики. Достапноста на податоците ќе овозможи поцелисходен мониторинг од страна на граѓанските организации (а ГО треба да бидат консултирани какви податоци се потребни).
- Владата треба да развие политики кои ќе овозможат ефективен пристап на граѓанските организации до институциите од извршната власт задолжени за спроведување на антикорупциски политики со цел спроведување на мониторинг активности.

Искористување на програмскиот буџет за борба против корупција

Проблем: Постои неискористеност на програмскиот буџет на Владата за борба против корупција. Во 2014 година, на пример, според Завршната сметка на Република Македонија, од предвидени преку 28 милиони денари, останале неискористени повеќе од 4,5 милиони денари, односно 16% од зададениот буџет во потпрограмите за борба против корупцијата и организираниот криминал

и спречување на корупцијата и судирот на интереси.

Предлог: Надлежните институции во оваа област, како ДКСК, МП, МВР и Јавното обвинителство и други, потребно е поактивно да ги искористуваат овие средства со иновативни проекти и мерки. Предлагаме секоја разлика помеѓу предвидените и реализираните средства да се доделуваат на јавен конкурс следната фискална година на организации кои работат на борба против корупцијата.

Дополнително следење на можен судир на интереси кај регулаторите

Проблем: И покрај законската забрана, постојат ризици дека службените лица на регулаторните, супервизорските и надзорните тела по завршувањето на нивниот ангажман ќе се вработат или ќе имаат слична директна материјална корист од компаниите над кои вршеле супервизија, надзор или кои претходно ги регулирале, односно со кои имале воспоставено каков било договорен однос при вршењето на јавните овластувања или должности. ДКСК нема соодветни капацитети за да ја следи кариерата на поранешните службени лица како увид во податоци од Агенцијата за вработување или од Централниот регистар заради стекнување удели, или од Централниот депозитар на хартии од вредност заради стекнување акции, или од УЈП заради можни хонорарни ангажмани. Со тоа се создава ризик од корупција.

Предлог: Потребно е МП и МФ да овозможат регулативни и политички мерки со кои ќе се создаде функционална надлежност на ДКСК за да го намали ризикот од појава на корупција во овие случаи. Тоа подразбира човечки и ИТ ресурси кои ќе ја следат проблематиката како и дополнителни регулативни измени со кои на ДКСК ќе и се обезбеди пристап до податоци доколку ги нема, како и воведување законска забрана за хонорарни ангажмани на поранешните службените лица од субјекти кои имале економски интерес од одлуките или активностите на органот.

Анкетни листови и нивна историја и обработливост

Проблем: Објавувањето на анкетните листови претставува законска обврска. Меѓутоа, на техничко ниво се појавуваат два значајни проблеми. Како прво, не се бележи јавно промената на имотната состојба на имателите на функции, односно онлајн записот не содржи историска димензија и граѓаните имаат увид во последната состојба. Истовремено, штом носителот ја напушти функцијата, се брише записот. Вториот проблем е дека може да бидат објавени и други информации од анкетниот лист кој според урнекот е поекстензивен, но на интернет се објавени само основните информации.

Предлог: ДКСК да ги објави податоците за имотната состојба како отворени податоци кои ќе ги запазат сите стандарди, а особено да бидат машински обработливи и во себе да ја имаат историската димензија, односно информација за тоа како се

менува имотната состојба. Истовремено, податоците за луѓе кои некогаш биле на функција треба да останат во базата и по истекот на нивниот ангажман и тоа најмалку 3 години по престанокот. Дополнително, поради тоа што постоеа случаи во кои одредени носители на функција не ги објавиле промените, МП треба да отпочне процедура во која ќе се наметне годишна обврска за пополнување на анкетните листови.

Поголема достапност на ДКСК до граѓанските организации надвор од Скопје

Проблем: Граѓанските организации кои работат во полето на борба против корупцијата, а се лоцирани надвор од Скопје, имаат понеповолна можност за да развиваат дијалог со надлежните јавни институции. Заради успешна интеракција со ДКСК пред сè, овие организации потребно е да издвојуваат повеќе финансиски средства од на нив сличните организации во Скопје.

Предлог: Предлагаме во текот на годината ДКСК да одржува седници во различни градови. Со тоа, ДКСК може да остварува средби со локалното граѓанско општество кое работи во оваа област и со тоа да ја продлабочува соработката.

Функционална систематизација на работните места и бројот на јавните службеници

Проблем: Еден од факторите за успешно функционирање на институциите се соодветни човечки капацитети. Оттука, еден од проблемите е недостатокот на соодветна систематизација на работните места, која би требало да ги отсликува реалните потреби за овие институции соодветно да го остваруваат мандатот заради кои се формирани. Истовремено, постои впечаток за превработеност во одредени делови од администрацијата.

Предлог: Владата, во соработка со институциите од другите власти да ги комплетира двата комплементарни процеси: систематизација и обезбедување на податоци за бројот на вработени во секоја институција. Овој предлог е во содејство со Итните реформски приоритети каде се посветува особено внимание на деполитизација и департизација на јавната администрација.

На овој начин, ќе може соодветно да се имплементира еден навидум противречен процес: пополнување на празнините онаму каде е потребно да има нови вработувања кои се во функција на извршување на надлежностите на институциите, а од друга страна прекинување на т.н. „партиски“ вработувања, а со тоа парцијално следење на препораката од Извештајот на Прибе за мораториум на вонредните вработувања.

Вработување на јавни службеници

Проблем: Постои недоверба во процесот на вработување на администрацијата. Вработувањето се гледа како на партизиран процес и еден од факторите на поклопување на државата со партијата. Ова е и укажано во Итните реформски приоритети предложени од Европската комисија, во делот за департизација и деполитизација на јавната администрација.

Предлог: Една од мерките за вработување по заслуга е имањето доверба во процесот и надзорот на процесот. Оттука, предлагаме овозможување на независни набљудувачи во процесот на вработување преку вклучување на граѓанските организации во процесот. Граѓанските организации би биле вклучени во целиот процес, од тестирањето до набљудување на комисијата за вработување. На овој начин, ќе се зајакне контролата врз вработувањата и дополнително ќе се зајакне воспоставувањето на системот на заслуги.

Декларација против изборни нерегуларности за секој службеник

Проблем: Постои раширена недоверба поврзана со вклученоста на јавната администрација во изборниот процес. Препораките на ОБСЕ/ОДИХР за разделување на државата од партијата вклучуваат препораки и за потпишување на лидерски декларации за фер избори. Меѓутоа, со оглед на индициите на

вклучување на јавни службеници од повеќе нивоа во изборни притисоци, ваквите лидерски декларации имаат ограничен ефект. Тоа е така бидејќи постои „дистанца“ помеѓу одговорноста која партиските лидери ја преземаат со овие декларации и одговорноста на јавните службеници вклучени во оваа пракса.

Предлог: Иако одговорноста за учество во изборни нерегуларности е уредена со кривичниот законик, сепак како симболичен акт предлагаме декларациите да ги потпишуваат и сите јавни службеници. Со ова, ќе се создаде поголемо чувство на лична одговорност кај јавните службеници за фер изборен процес.

Кампањи од јавен интерес наместо државно рекламирање

Проблем: Ограничувањето на т.н. „државно рекламирање“, со цел да се оневозможи можен притисок врз гласачите и медиумите не е доволно да биде спроведувано во период пред отпочнување на изборната кампања. Купувањето на медиумско време е ризик за корумпирање на медиумите. Зависноста на медиумите од власта е предмет на повеќе истражувања и анализи и е пречка за независно информирање на граѓаните како јавен интерес кој медиумите го исполнуваат.

Предлог: Оттука, државното рекламирање на медиумите треба да се укине целосно. Информирањето на граѓаните за важни прашања треба да биде правено со кампањи од јавен интерес кои би ги информирале

граѓаните за особено важни промени во општеството, јавното здравје, безбедноста и толеранцијата. Дефиницијата за тоа што претставува јавен интерес треба да биде законски утврдена. Овие кампањи треба да се емитуваат исклучиво бесплатно на јавниот сервис и да бидат продуцирани со капацитетите на јавниот сервис.

Автономност на набљудувањето на медиумите како регулаторен механизам

Проблем: Продуктите од набљудувањето на стручната служба при Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ААВМУ) се предмет на дополнителна верификација на Советот. Ова во минатото откри можност Советот и Претседателот на ААВМУ арбитрарно да одлучуваат по факти продуцирани од набљудувањето. Со ова, се проблематизира набљудувањето како процес на регулација на медиумскиот простор.

Предлог: Да се зајакне позицијата на наодите на стручната служба па разликата помеѓу наодите и одлуките на Советот да не може да биде голема. За ова, потребно е во Советот да се почитува начелото на стручност, односно неговиот состав да биде сочинет од експерти по медиуми, комуникации и сродни области. Истовремено, ААВМУ и стручната служба, при развивање на методологии за набљудување, треба да бидат поотворени за соработка со граѓанскиот сектор.



**British Embassy
Skopje**

Подготовката на оваа публикација беше овозможена со поддршка од Британската амбасада во Скопје, во рамките на проектот „Агора сесии – практикување на партиципативно креирање политики“. Мислењата и ставовите наведени во оваа публикација не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада во Скопје.



Теодосиј Гологанов 42А/3, 42А/4
1000 Скопје Македонија

Тел/Факс: +38923094760
[facebook.com/IDSCS](https://www.facebook.com/IDSCS)

contact@idscs.org.mk
<http://idscs.org.mk>

