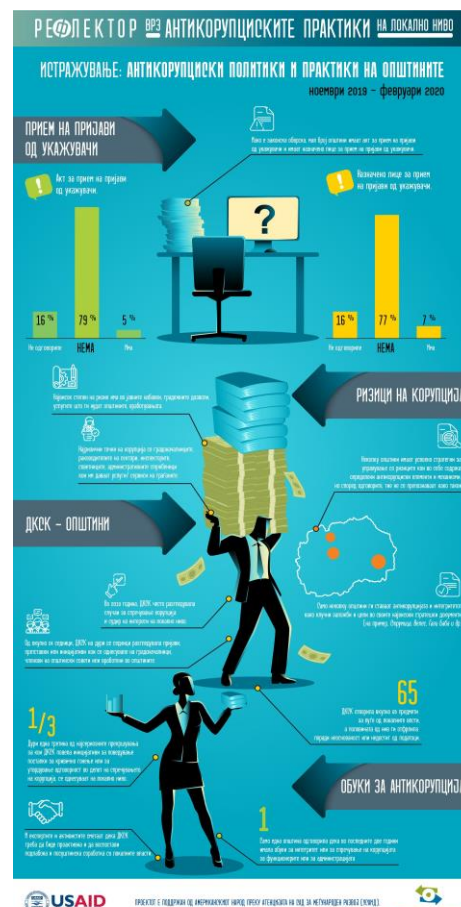
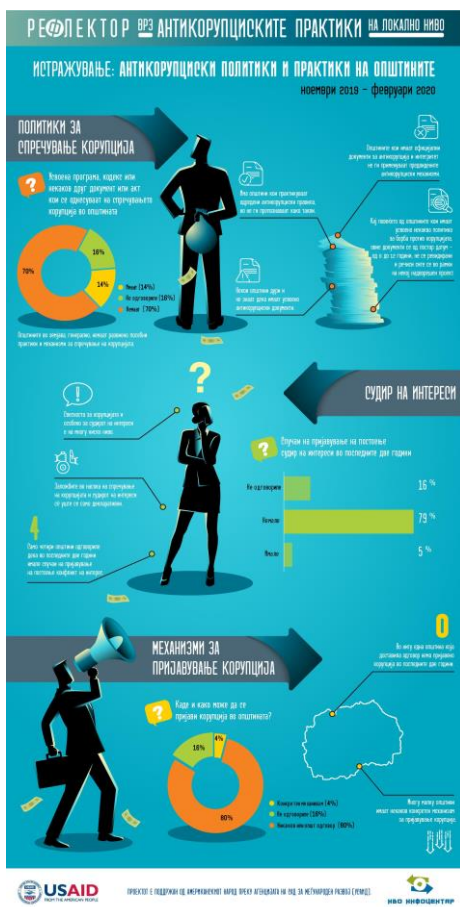


Истражување: Антикорупциски политики и практики на општините



февруари 2020

СОДРЖИНА

1. Извршно резиме	2
2. Вовед.....	3
3. Законска рамка	3
4. Состојба - антикорупциски политики и механизми во општините	5
5. Примери за добри антикорупциски практики на локално ниво	9
6. Корупцијата и судирот на интереси во општините низ случаите на ДКСК.....	10
7. Општи заклучоци	11

Ова истражување е овозможено со дарежливата поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Содржината е одговорност на НВО Инфоцентарот и не мора да значи дека е одраз на гледиштата на УСАИД или на владата на Соединетите Американски Држави.

1. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Општините во земјава, генерално, немаат развиено посебни практики и механизми за спречување на корупцијата. Свесноста за корупцијата и особено за судирот на интереси е на многу ниско ниво. Заложбите во насока на спречување на корупцијата и судирот на интереси сè уште се само декларативни. Има општини кои дури и не знаат дека имаат усвоено антикорупциски документи, како и општини кои имаат и практикуваат одредени антикорупциски правила, но не ги препознаваат како такви. Покрај изработка, усвојување, воведување и спроведување на конкретни антикорупциски политики и механизми, се чини дека е потребна и масовна едукација на локално ниво за етичките стандарди, како и за препознавање, контролирање и управување со судирот на интереси и за спречување на корупцијата.

- Дури 70% од општините немаат никаков документ за антикорупција.
- Кај повеќето од општините кои имаат усвоено некаква политика за борба против корупцијата, овие документи се од постар датум – од 6 до 12 години и не се ревидирани.
- Неколку општини на своите интернет-страници имаат објавено антикорупциски документи, но одговориле дека немаат.
- Во ниту една општина која доставила одговор нема пријавено корупција во последните две години.
- Само четири општини одговориле дека имаат некаков конкретен механизам за пријавување корупција.
- Само четири општини одговориле дека во последните две години имале случаи на пријавување на постоење конфликт на интерес.
- Само 5% од општините имаат акт за прием на пријави од укажувачи, а само 7% имаат назначено лице за прием на пријави од укажувачи.
- Само една општина навела дека во последните две години реализирала обуки за интегритет или за спречување на корупцијата за функционерите или за администрацијата.
- Неколку општини имаат усвоено стратегии за управување со ризиците кои во себе содржат определени антикорупциски елементи и механизми, но според одговорите, тие не се препознаваат како такви.
- Само неколку општини ги ставаат антикорупцијата и интегритетот како клучни заложби и цели во своите највисоки стратешки документи (на пример, Струмица, Велес, Гази Баба).
- Во 2019 година, ДКСК често разгледувала случаи за спречување корупција и судир на интереси на локално ниво.

- Од вкупно 24 седници, ДКСК на дури 22 седници разгледувала пријави, претставки или иницијативи кои се однесувале на градоначалници, членови на општински совети или вработени во општините.
- ДКСК отворила вкупно 65 предмети, а половината од нив ги отфрлила поради неоснованост или недостиг на податоци.
- Дури една третина од најсериозните прекршувања за кои ДКСК повела иницијативи за поведување постапки за кривично гонење или за утврдување одговорност во делот на спречувањето на корупција, се однесуваат на локално ниво.

2. ВОВЕД

НВО Инфоцентарот, во рамки на проектот „Рефлектор врз антикорупциските практики на локално ниво“, спроведе истражување/ мапирање на политиките, механизмите и практиките за борба против корупцијата на општините во Република Северна Македонија.

Ова истражување ги опфати сите 80 општини, како и Градот Скопје. Во почетокот на декември 2019 година, до сите општини и Градот Скопје беа доставени барања за пристап до информации од јавен карактер. Одговори и документи доставија вкупно 68 или 84% од вкупниот број општини во државата.

Предмет на анализа во овој извештај се информациите и сознанијата добиени: од општините преку одговорите на барањата за пристап до информациите од јавен карактер и посетите на терен во пет општини (Велес, Крива Паланка, Неготино, Прилеп и Центар); од истражувањето на релевантните документи, регулативата, интернет-страниците на општините и одлуките на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК); од фокус-групата со единаесет експерти и претставници на граѓански организации на национално и локално ниво одржана на 5 февруари 2020 година; како и од интервјуата со претставници на релевантните државни институции (Министерството за локална самоуправа, Државниот инспекторат за локална самоуправа), вклучително и Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС).

Истражувањето (подготовката, реализацијата и анализата) беше спроведено во периодот ноември 2019 – февруари 2020 година.

3. ЗАКОНСКА РАМКА

Низа законски и подзаконски акти во земјава ги содржат и ги регулираат основните антикорупциски принципи, како што се законитоста, транспарентноста, отчетноста, одговорноста, фер третманот и непристрасноста во вршењето на службената положба и овластувањата. Почнувајќи од највисокиот акт, Уставот, преку законите, сè до етичките кодекси.

Сепак, најзначаен во оваа смисла е Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси¹ кој ги уредува мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за

спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања.

Законот за заштита на укажувачиⁱⁱ, исто така, спаѓа во групата на антикорупциска регулатива, бидејќи ги регулира начинот и постапката за заштитено пријавување со кое се пренесува сомневање или сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес. Од овој закон произлегуваат низа обврски за општините за изработка, донесување и примена на акти за овозможување и постапување по пријавувањето.

И Законот за јавните набавкиⁱⁱⁱ содржи конкретни одредби за спречување и за пријавување на корупцијата при спроведувањето на постапките за јавни набавки, како и за спречување и управување со судирот на интереси, бидејќи регулира една од сферите што се најподложни на корупција.

Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер^{iv} ја утврдува обврската на општините проактивно да објавуваат информации и документи од нивното работење, како и бесплатно ставање на располагање на сите оние информации од јавен карактер што од нив ќе бидат побарани.

Законот за локалната самоуправа^v, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа^{vi}, Законот за буџетите^{vii}, Законот за јавна внатрешна финансиска контрола^{viii}, вклучително и Кодексот за административни службеници^{ix} и Етичкиот кодекс на локалните функционери^x, главно ги регулираат обврските на општините поврзани со транспарентноста, отчетноста, интегритетот и одговорноста во работењето.

Од сето ова, за општините и Градот Скопје, како единици на локалната самоуправа, односно како локални власти, произлегува обврска да изработат, донесат и применуваат антикорупциски политики, практики и стандарди, притоа имајќи предвид дека гореспомнатите акти ја даваат само општата рамка.

4. СОСТОЈБА - АНТИКОРУПЦИСКИ ПОЛИТИКИ И МЕХАНИЗМИ ВО ОПШТИНИТЕ

Од сите сознанија, информации и документи добиени од истражувањето може да се заклучи дека **само незначителен број општини имаат изработено, усвоено и практикуваат конкретни антикорупциски политики и механизми.**



Уште позагрижувачки е тоа што во **дури девет (9) од вкупно единаесет (11) општини кои одговориле дека имаат усвоено некаков антикорупциски акт (во најширока смисла), станува збор за документи усвоени пред шест до дванаесет години.** Само две од овие 11 општини имаат антикорупциски акт кој датира од минатата или предминатата година.

Кога станува збор за видот на документите, **седум од 11 општини имаат ист документ, една страница на т.н. антикорупциска политика – политика на интегритет, усвоена во рамките на учество во проект на меѓународна организација.** Други две општини, исто така, имаат документ кој произлегува од учество во проекти на домашни и меѓународни организации, а само два документа се поразлични и изработени независно од самите општини. Ова значи дека **дури 82% од општините што одговориле дека имаат усвоено антикорупциски документ, тоа го сториле во рамките на надворешен проект.** Интересно е што еден од најкомплексните вакви документи всушност е и најстар и датира од 2008 година.

Исто така треба да се напомене дека и други четири општини имаат усвоено антикорупциски документ (за кој постојат информации, или е објавен на нивните, или на други интернет-страници), но во одговорите на барањата за пристап до информациите од јавен карактер рекле дека не поседуваат такви документи.

Ако ова се стави во релација и со одговорите на следните прашања – **дека во ниту една од сите 68 општини што доставија информации нема пријавено корупција во последните две години,** може да се констатира дека борба против корупцијата е само декларативна.

Во оваа насока одат и одговорите на прашањата за судирот на интереси и за постоењето конкретни механизми за пријавување корупција.

Само четири општини одговориле дека имаат некаков конкретен механизам за пријавување корупција, односно две имаат телефонски број и електронска адреса, третата има лице и телефонски број, а четвртата има електронска форма за пријавување. Сите други општини наведуваат општи форми или пак, дека немаат ваков механизам.

Интересен е случајот со една општина која во одговорот вели дека не располага со податоци за прашањето „каде и како може да се пријави корупција во општината“, но во одговорот на друго прашање доставува „Политика за систем на интегритет“, во која е наведен специјален бесплатен број за пријавување мито и корупција.

Друга општина, пак, во одговорот на истото прашање наведува дека „нема механизам, ниту лице на кое може да се пријави корупција или некоја друга неправилност“, а всушност на својата интернет-страница има електронски формулар за пријавување корупција.

Трета општина, која инаку има солиден стратешки документ во кој е опфатен и интегритетот, не само што одговара дека нема документ, туку и дека во однос на антикорупцијата го следи и почитува Законот за спречување на корупција, притоа наведувајќи го стариот закон којшто не важи веќе една година.



Слична е состојбата и со случаите на пријавување на постоење судир на интереси. **Само 5% од општините одговориле дека имале вакви случаи во последните две години и тоа, во вкупно пет случаи:** три во кои судир пријавил и се изземал од одлучување градоначалникот, и по еден случај кај член на совет и кај член на комисија за јавни набавки.

Наспроти ова, од извештаите за работењето на Државната комисија за спречување на корупцијата (што е подетално анализирано подолу во овој извештај) може да се

констатираат многу повеќе случаи на судир на интереси. Ова значи дека, како и за корупцијата, така и за судирот на интереси постои ниска свесност и отсуство на ефикасни механизми за управување со него.



Состојбата во општините не е подобра ниту со актите и механизмите за заштитено внатрешно пријавување од укажувачи, за што постојат експлицитни обврски од соодветниот закон. Само 5% од општините имаат акт за прием на пријави од укажувачи, а 7% од општините имаат назначено лице за прием на пријави од укажувачи.



Само една од сите општини кои доставиле одговор, навела дека во последните две години реализирала обуки за интегритет или за спречување на корупцијата за функционерите или за администрацијата, иако барем неколку општини што имаат усвоено ист типизиран текст на антикорупциска политика, имаат обврска редовно да спроведуваат вакви обуки. Ова е уште една потврда за декларативноста на антикорупциските заложби.

Настрана од конкретните антикорупциски документи, **неколку општини имаат усвоено стратегии за управување со ризиците кои во себе содржат определени антикорупциски елементи и механизми** за унапредување на интегритетот на вработените, **но според одговорите на општините, тие не се препознаваат како такви.**

Меѓу заедничките елементи на сите документи во општините кои на некој начин се поврзани со антикорупцијата и интегритетот, било директно или посредно, провејуваат три заеднички области што се идентификувани како најризични (за корупција).

Станува збор за: (1) Политиката на вработување (и воопшто управувањето со човечките ресурси), (2) Јавните набавки (особено фазата на планирање на набавките и изработката на тендерската документација и техничката спецификација на тоа што се сака да се набави, како и фазата на спроведување на договорите за јавни набавки) и (3) Процесот на обезбедување услуги од општините.

Сепак, **и покрај тоа што некои општини (иако многу мал број) имаат сериозни документи** со детална разработка на ризиците, начините и механизмите како да се спречат и контролираат тие ризици, и како да се управува со нив, **не постојат информации, документи или сознанија за конкретни преземени мерки, односно за спроведување на овие стратегии, документи и механизми во пракса.**

Во иста насока одат и податоците од Годишниот извештај за функционирање на системот на јавна внатрешна финансиска контрола за 2018 година^{xi} изработен и објавен од Министерството за финансии, во средината на 2019 година.

Во областа „Етика и интегритет“, податоците од извештајот покажуваат дека само 21% од општините имаат јасни правила (интерни акти) со кои се дефинираат состојбите на потенцијален судир на интереси и начинот на постапување.



Кога станува збор за **ризиците од корупција**, експертите и претставниците на граѓанските организации сметаат дека на прво место се државните институции на национално ниво, а потоа следуваат јавните претпријатија и единиците на локална самоуправа. Во однос на општините, **највисок степен на ризик имаат јавните набавки** кои во просек зафаќаат од 30 до 70 проценти од општинските буџети. Висок ризик на корупција има и кај **градежните дозволи, услугите** што ги нудат општините, **вработувањата**. Според експертите и граѓанските активисти, во некои општини дури и процесот на донесување на буџетот е со висок ризик на корупција и е само привидно партисипативен. А и релацијата општина/ градоначалник – локални бизниси е ризик на корупција. **Најризични точки** пак, се **градоначалниците, раководителите** на сектори, **инспекторите, советниците, административните службеници** кои им даваат услуги/ сервиси на граѓаните. И за дел од градоначалниците, највисок степен на ризик на корупција се јавните набавки, градежните дозволи, како и легализацијата на дивите објекти.

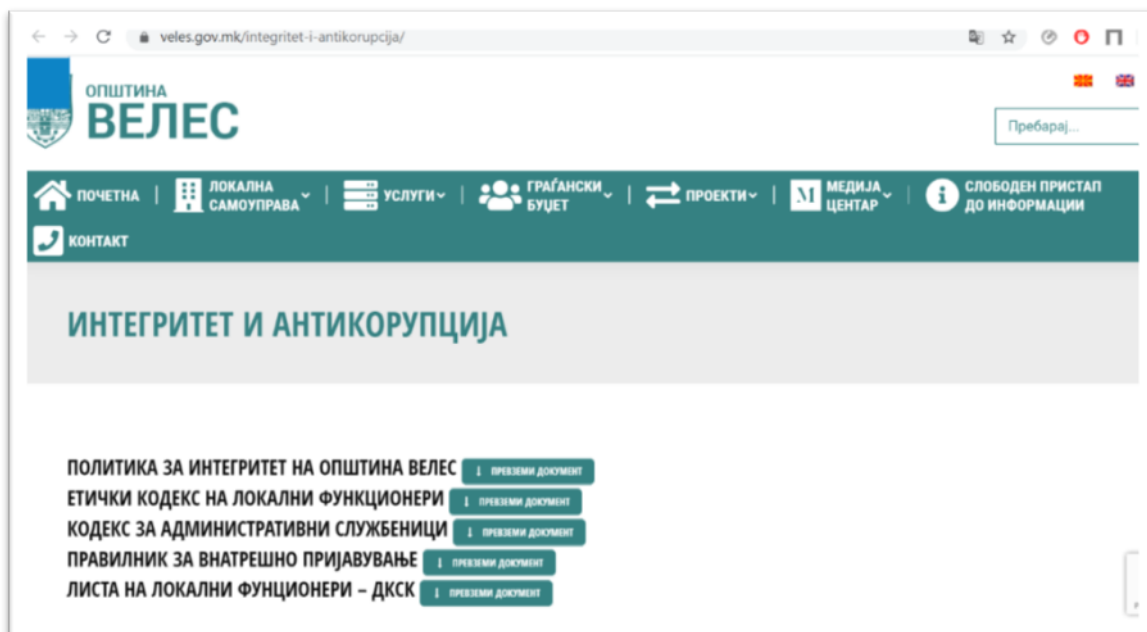
5. ПРИМЕРИ ЗА ДОБРИ АНТИКОРУПЦИСКИ ПРАКТИКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

Наспроти генералното непостоење на конкретни антикорупциски политики и механизми, а со тоа и на практики за спречување на корупцијата и судирот на интереси, сепак, постојат неколку примери кои можат да се посочат како добри практики и да послужат како пример и за другите општини.

Неколку општини ги ставаат антикорупцијата и интегритетот како клучни заложби и цели во своите највисоки стратешки документи. Општина **Струмица**, во визијата до 2020 година покрај другото наведува дека ќе биде „...со нулта толеранција за корупција“. И Општина **Гази Баба**, во својата последна визија до 2019 година (нема информации дека има изработено нова), наведува дека се гледа како „транспарентна, отчетна општина, со професионална и одговорна општинска администрација со интегритет...“. Трет е примерот на Општина **Велес** која во својата Политика за квалитет, меѓу општите цели на општината навела и: „Да ги применуваме отвореноста, отчетноста, транспарентноста и одговорноста како наша секојдневна обврска“, како и „Континуирано да се стремиме кон доброто управување, високо ниво на професионалност во работата во извршувањето на работните задачи, заштита на јавниот интерес и непристрасност при испорачувањето на услуги во согласност со Етичкиот кодекс на административните службеници.“ И Општина **Илинден**, во својата актуелна Стратегија за управување со ризиците, како прв од неколкуте стандарди за внатрешна контрола ги наведува „интегритетот и етиката“.

Иако ретко, сепак има општини, како **Битола** на пример, кои имаат и антикорупциска политика, и упатства или друг вид документ за прием на заштитени надворешни пријавувања од укажувачи, а имаат назначено, и објавено и лице кое ги прима пријавите од укажувачите.

Некои општини, пак, како што е примерот на **Македонска Каменица**, на својата интернет-страница ги имаат објавено податоците за правните лица во нивна сопственост, во кои избраните и именуваните лица во општината имаат акции, удели или управувачки функции.



За поздравување е и практиката на Општина Велес која на едно место на својата интернет-страница има посебен оддел именуван како „Интегритет и антикорупција“ каде се прикажани сите документи на општината од оваа област.

6. КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ ВО ОПШТИНИТЕ НИЗ СЛУЧАИТЕ НА ДКСК

Иако се само 81 и нивниот број е незначителен во споредба со останатите, повеќе од 1200 државни институции во земјава, општините, сепак, се меѓу институциите за кои ДКСК често разгледува случаи за спречување корупција и судир на интереси.

Анализата на заклучоците покажува дека **од вкупно 24 седници што ги одржала ДКСК во текот на 2019 година, дури на 22 седници биле разгледувани пријави, претставки или иницијативи кои се однесувале на градоначалници, членови на општински совети или вработени во општините.**

За овие лица **ДКСК отворила вкупно 65 предмети**, од кои дури 21 предмет или секој трет бил за влијание на градоначалник, член на Совет или вработен во општина при нечие вработување. Други 29 пријави биле поднесени за прекршувања на Изборниот законик. Повеќето од пријавите (19) кои се однесувале на прекршување на Изборниот законик, односно за дејства преземени во изборна кампања од лица од општините, биле поднесени од политичка партија, додека други десет пријави за изборни прекршувања се поднесени од анонимни пријавувачи.

Покрај за прекршувања на Изборниот законик, кога станува збор за општините, ДКСК разгледувала случаи кои се однесувале и на непотизам, корупција и судир на интереси. Во овие случаи, ДКСК постапувала и по допрен глас по објави во медиумите (како што се случаите со бесправната платформа на Матка во општина Сарај и тендерот со фирмата на советникот во општина Охрид), но и по сопствена иницијатива (како на пример во случајот со набавката на возила во општина Струга).

Сепак, **дури половина од сите предмети, ДКСК ги отфрлила поради неоснованост или недостиг на податоци.**

Кога станува збор за финалниот исход на другите предмети, може да се констатира дека **дури една третина од најсериозните прекршувања за кои ДКСК повела иницијативи за поведување постапки за кривично гонење или за утврдување одговорност во делот на спречувањето на корупција, се однесуваат на локално ниво.** Така, две од шесте иницијативи за поведување постапки за кривично гонење се однесуваат на градоначалници, а три од деветте иницијативи за утврдување одговорност се однесуваат за градоначалник, директор на училиште и член на училишен одбор.

Во делот на судирот на интереси, една од двете иницијативи за поведување постапки за кривично гонење се однесува за градоначалник, додека една од 15-те иницијативи за поведување постапка за утврдување одговорност се однесува за директор на локално јавно претпријатие.

Од другите одлуки кои се однесуваат за лица на локално ниво, една од донесените две одлуки за преиспитување на одлуките за избор се однесува за директор на локално јавно претпријатие, изречени се две јавни опомени за претседател и за член на општински совет, испратено е по едно укажување до сите општини и посебно до Општина Охрид.

Кога станува збор за релацијата ДКСК - локални власти, некои градоначалници сметаат дека соработката и комуникацијата треба да се подобри. Често, според нив, мислењата на ДКСК се само сувопарно цитирање членови од закони, без конкретни насоки и укажувања за постапување и работење на општините. Е експертите и активистите сметаат дека ДКСК треба да биде проактивна и да воспостави подлабока и посуштинска соработка со локалните власти.

7. Општи заклучоци

Имајќи ги предвид сите аспекти од истражувањето, може да се заклучи дека актуелната состојба со антикорупциските политики и практики на општините е загрижувачка по неколку основи. Прво, поради тоа што само исклучително мал број општини имаат вакви политики, а уште помал број применуваат некакви антикорупциски практики. Второ, поради тоа што значаен број општини всушност не знаат дека усвоиле и дека имаат определени антикорупциски правила, независно од нивната форма. Трето, ваквата состојба со антикорупциските документи и механизми, ни оддалеку не соодветствува со реалната состојба на постоење корупција и судир на интереси на локално ниво, констатирана преку одлуките на Државната комисија за спречување на корупцијата.

Покрај недостигот од политики за спречување на корупцијата и судирот на интереси, кај општините не може да се забележи каков и да проактивен однос за борба со овие две појави. Малку општини имаат формални и пошироко познати начини и канали за пријавување на корупција. Други пак, имаат вакви канали, но не се свесни за нивното постоење. А кај сите заедно не може да се забележат напори, дури ни желба за подобрување на состојбата. Истражувањето покажа и дека е потребна поголема проактивност на ДКСК спрема општините, како и подобрување на квалитетот и интензитетот на меѓусебната комуникација и соработка.

И оние малку општини што имаат усвоено официјални документи за антикорупција и интегритет (речиси сите во рамките на некој надворешен проект), не ги спроведуваат обврските што произлегуваат од тие документи, во смисла на примена на предвидените антикорупциски механизми. Исто така, доминантен дел од постојните антикорупциски политики на локално ниво се изработени и усвоени пред многу години, така што потребна е ревизија и одново формулирање за да се прилагодат на новиот контекст, состојби, проблеми, но и на новиот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, како и на низата други нови законски акти во оваа сфера.

Во меѓувреме, општините мора во најскоро време да усвојат и да почнат да применуваат и низа други антикорупциски документи и механизми за кои постојат конкретни обврски во неколку закони, како на пример во Законот за заштита на укажувачи и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

Состојбата на терен и укажувањата на експертите и на лицата од релевантните институции укажуваат на потребата од итни мерки за зголемување на знаењата и свесноста за корупција и судир на интереси на локално ниво.

Во овој контекст треба да се земат предвид и низата обврски што ќе произлезат од Националната стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси, која се наоѓа на усвојување во Собранието на Република Северна Македонија.

ⁱ Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Службен весник на РМ бр. 12/19 (достапен на следниот линк: <https://cutt.ly/orDavYk>, пристапено на 8.02.2020 година)

ⁱⁱ Закон за заштита на укажувачи, Службен весник на РМ бр. 196/15 (достапен на следниот линк: <https://cutt.ly/JrDkpRF>, пристапено на 8.02.2020 година)

ⁱⁱⁱ Закон за јавните набавки, Службен весник на РМ бр. 24/19 (достапен на следниот линк: <https://cutt.ly/LrDknAH>, пристапено на 8.02.2020 година)

^{iv} Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер, Службен весник на РСМ бр.101/19 (достапен на следниот линк: <https://cutt.ly/MrDjCHt>, пристапено на 8.02.2020 година)

^v Закон за локалната самоуправа, Службен весник на РМ бр. 5/02 (достапен на следниот линк: <https://cutt.ly/4rDsu2L>, пристапено на 8.02.2020 година)

^{vi} Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на РМ бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09 и 47/11 (достапен на следниот линк: <https://cutt.ly/2rDdwev>, пристапено на 8.02.2020 година)

^{vii} Закон за буџетите, Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12 (достапен на: <https://cutt.ly/LrDs9on>, пристапено на 8.02.2020 година)

^{viii} Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, Службен весник на РМ 90/09 (достапен на следниот линк: <https://cutt.ly/ErDQKQo>, пристапено на 8.02.2020 година)

^{ix} Кодекс за административни службеници, Службен весник на РМ бр. 183/14 година (достапен на следниот линк: <https://cutt.ly/CrDsi8x>, пристапено на 8.02.2020 година)

^x Етички кодекс на локалните функционери, ЗЕЛС и УНДП (достапен на следниот линк: <https://cutt.ly/KrDWREv>, пристапено на 8.02.2020 година)

^{xi} Годишен извештај за функционирање на системот на јавна внатрешна финансиска контрола за 2018 година, Министерство за финансии (достапен на следниот линк: <https://cutt.ly/grFdJ3J>, пристапено на 9.02.2020 година)