Извештај за работата на Државната комисија за спречување корупција за 2020 година

Автор: Миша Поповиќ

ПЛАТФОРМА
на граѓански организации
за борба против корупцијата

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државнта комисија
за заштита од корупција“ е Финансиран од Фондацијата Отворено општество - Македонија.
„Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се
смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество- Македонија“.

Импресум

Наслов: Извештај за работата на Државната комисија за спречување корупција за 2020 година

Автор: Миша Поповиќ

Издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје

Дизајн: Матеа Лондза Шумковска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:
http://www.idscs.org.mk

Резиме на наоди и заклучоци

Структурираното следење на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) дава слика за напредокот во работењето на новиот состав на Комисијата, која работи во рамките на нејзините надлежности, поврзани со процесите на креирање политики, следење и надзор, како и соработка со други државни органи заради спречување на корупцијата. Овој извештај е збирен извештај од целокупното набљудување на одлуките донесени од ДКСК во 2020 година.

Во текот на 2020 година, Државната комисија за спречување корупција одлучила по 457 предмети. Од нив, идентификувани се 25 случаи по кои постапката продолжила и 19 случаи по кои е одлучено со прекршочна казна.

Од сите донесени одлуки, ДКСК најмногу работела на предмети поврзани со вработување (вкупно 176), а истовремено работено е и на случаи поврзани со јавните финансии (65 одлуки) и корупција при извршување на главната дејност на институцијата (86 одлуки).

Ако се гледа работата на ДКСК по нивна иницијатива, најмногу внимание е посветено на корупција при вработување и контрола на анкетните листови.

Во 2020 година, одлуките на ДКСК главно се поврзани со работата на извршните органи на централно и на локално ниво (134 одлуки), судството (80) и образованието (72).

Во просек, потребно било 10 месеци за да се затвори предмет и да се донесе одлука.

Споредувајќи ги областите на кои се однесува работата на ДКСК во 2020 година со идентификуваните ранливи области од експертската анкета на Платформата, се констатира дека е работено во ризичните области, со исклучок на здравството и набавките, односно односите со економските оператори во кои ДКСК има донесено одлуки во следениот период. Имајќи ги предвид пандемијата и државната помош, потребно е ДКСК да направи проба во некои ризични делови од спомenатите области.

Видлива е потребата од повеќе случаи на сопствена иницијатива, бидејќи Комисијата е преплавена со случаи за кои на крај се констатира дека нема корупција. На ова се надополнува одолговлечената работа поради пандемијата. Во 2021 година ДКСК мора да го прошири секретаријатот и да ги оптимизира процесите со цел поефикасна работа.

Работата на ДКСК споредена во Матрица на ранливи зони

ДКСК од една страна се соочува со ограничени ресурси (човечки, просторни, финансиски), наспроти голем обем работа и очекувања за високи резултати. Нивното работење потребно е да биде фокусирано и да даде „предност" на области кои се од висок ризик од корупција. За таа цел, Платформата на граѓански организации за борба против корупцијата разви матрица на ранливи зони која има вертикални и хоризонтални димензии што треба да бидат основа за фокусирано делување.

Шеснаесет експерти кои работат во областа на борбата против корупција беа вклучени во одредување на ранливите зони со одговорање на анкетен прашалник. Областите кои беа дел од прашалникот се дел од листата на класификацијата на функции на државата, за секоја област се оценуваа (од 1 до 10 каде што 10 значи најголема веројатност и штета) три димензии: (1) колку е веројатно да се случи корупција, (2) колкава е штетата врз општеството доколку се случи, и (3) колкав е општествениот ефект на корупцијата во областите.

Што е матрицата на ранливи области? Матрицата на ранливи области е експертска проценка на ризик, направена од Платформата на граѓански организации за борба против корупција. Таа ја претставува проценката за веројатност и штетност од појава на корупција во сектори на државата, гледано низ призмата за четири типични повреди – злоупотреба на правила, на јавни финансии и имот, вработување и надзор. Матрицата се базира на годишна експертска анкета спроведена помеѓу членовите на Платформата.

Доколку се анализира работата на ДКСК во однос на матрицата на ранливи зони кои Платформата ги идентификуваше за 2020 година,[1] може да се види генерално совпаѓање со очекувањата за важните области. Најзабележителна е разликата во однос на областите „економски активности" и „здравство" кои Платформата ги оцени како исклучително ризични, но зафаќаат средишен обем на работа на ДКСК.

[1] Мартина Илиевска и Миша Поповиќ. 2020. „Извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата (јануари-јуни 2020) година". Платформа на граѓански организации за борба против корупцијата. Скопје. Достапна на:<https://bit.ly/3uyAXI2>

Табела 1. Работа на ДКСК во ранливи зони во 2020 година

	Влијание врз регулатива	Јавни финансии	Вработување	Надзор
Општи јавни услуги		26	70	2
Одбрана			1	
Јавен ред и безбедност	1	5	18	2
Економски активности		18	15	2
Заштита на животната средина			3	
Домување, комунални погодности		1	1	
Здравство		2	16	
Рекреација, култура и религија		2	6	
Образование		11	43	1
Социјална заштита			2	

Табела 2. Матрица на ранливи области во 2020 г.

	Влијание врз регулатива	Јавни финансии	Вработување	Надзор
Општи јавни услуги	20	15	18	19
Одбрана	40	37	37	39
Јавен ред, безбедност	16	13	6	14
Економски активности	10	4	10	8
Заштита на животната средина	12	6	17	5
Домување, комунални погодности	24	22	26	23
Здравство	9	1	2	3
Рекреација, култура, религија	36	31	32	35
Образование	29	24	21	29
Социјална заштита	34	28	27	33

Важно е да се каже дека матрицата на ранливи области во себе вклучува и степен на штетност, па оттука споредбата со работата на ДКСК според бројот на одлуки може да биде само посредна и квалитативна. Така, димензијата на штетност може да направи одредена зона да е важна, но не е неопходно да мора да има зачестено случување на корупцијата. Оттука, во наредниот период ДКСК може да развие секција во годишниот извештај во кој ќе прави проценка на влијание на штетност на предметите по кои работела.

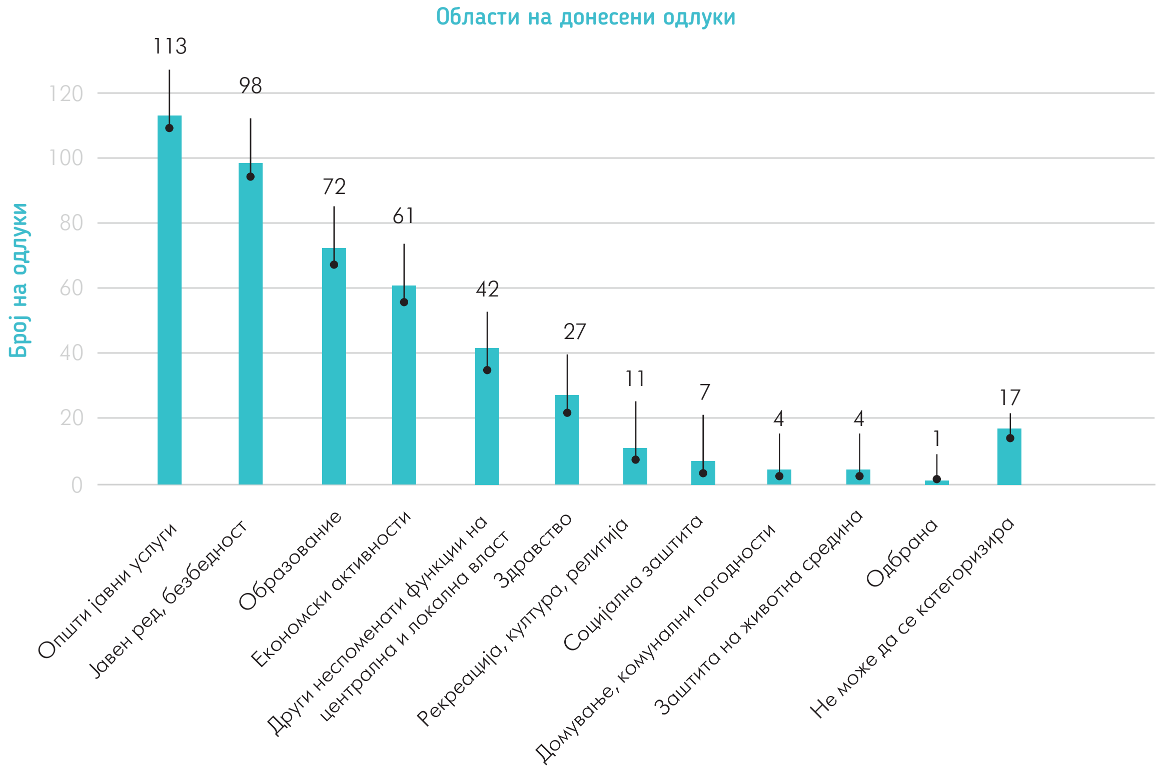
Анализа на одлуките на ДКСК во 2020 година

Области на делување на ДКСК

Во текот на 2020 година, Државната комисија за спречување на корупцијата донела 457 одлуки. Анализирајќи ги областите на кои се однесуваат одлуките, ДКСК најмногу работела на предмети поврзани со извршни и легислативни органи на централно и локално ниво (општи јавни услуги) и други неспомнати функции на власта. Така во 2020 година, ДКСК одлучила по 113 од областа општи јавни услуги и 42 предмети од областа други неспоментати функции на централна и локална власт. Во половина од случаите од оваа област, се работи за постапки за вработување, а во помал обем јавните финансии и контрола на имотот.

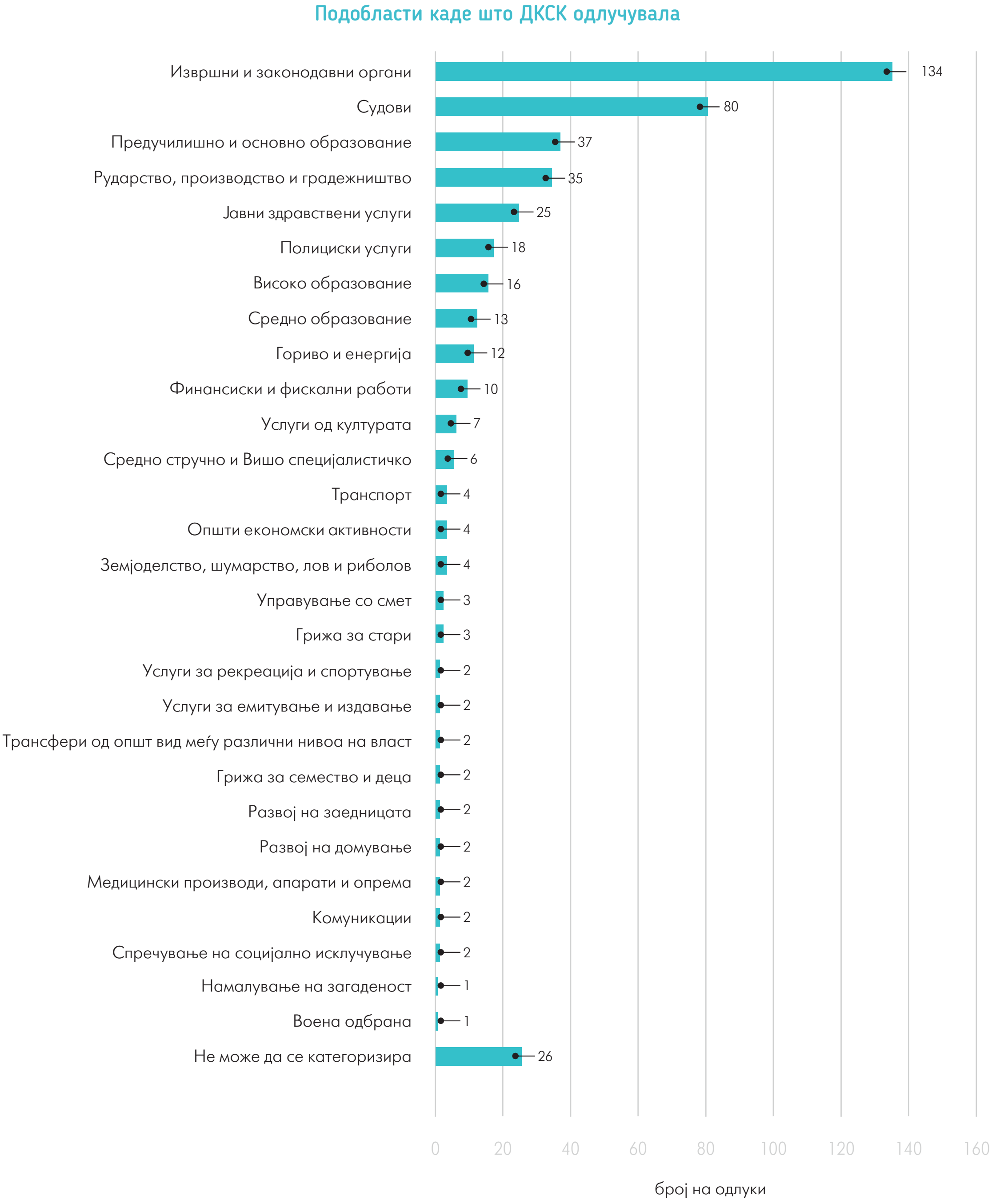
Во минатата година ДКСК одлучила по 98 предмети во областа која ги вклучува полицијата и правосудството (Јавен ред и безбедност) и 72 предмети во областа образование. Кај постапките поврзани со правосудните органи или полицијата, предмет на постапките биле главно наводи за повреди на службеното постапување. Ова е значајно, бидејќи задача на ДКСК не е само да се занимава со хоризонтални области како вработување и јавни набавки туку и можни злоупотреби на главната надлежност на институциите.

Приказ 1. **Области каде што ДКСК одлучувала во 2020 година**



Како што може да се види и во приказ 2, фокусот е на извршните органи на централна и на локална власт, како и постапувањето на судовите. Доколку се разгледуваат подетални и раздвоени на подобласти, во 2020 година забележително е дека ДКСК работела на предмети (вкупно 35) поврзани со областа рударство и градежништво, заедно со подобласти кои го сочинуваат секторот образование.

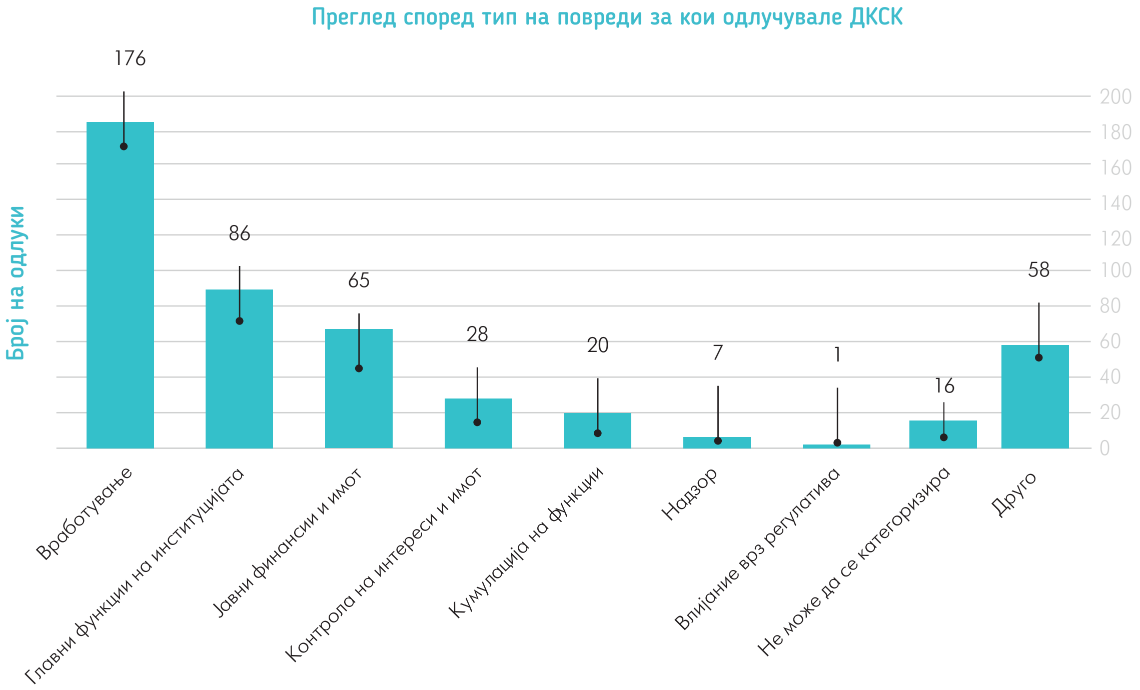
Приказ 2. Подетална слика на одлуките, гледано по подобласти



Во приказ 3 е дадена работата на ДКСК, набљудувана според типот на повреда која се испитува во предметот. Така, во секоја од областите корупцијата потенцијално може да се случи во носење одлуки (главната дејност на институциите во областа), носење правила, вработување, располагањето со јавни финансии и имот (главно се мисли на јавни набавки) и во надзор, најчесто корупција во инспекции. ДКСК дополнително носи одлуки и за случаи на кумулација на функции и проверка на анкетните листови.

Така, во 2020 година, 176 од вкупно 457 одлуки се однесувале на случаи каде што наводната повреда била поврзана со корупција или судир на интерес при вработување. Во текот на минатата година, ДКСК значајно работела на 86 предмети поврзани со потенцијална злоупотреба на главната надлежност на институција (пример носење решенија за дозволи кај орган што издава дозволи) и на 65 случаи поврзани со јавни набавки и слична злоупотреба на јавен имот.

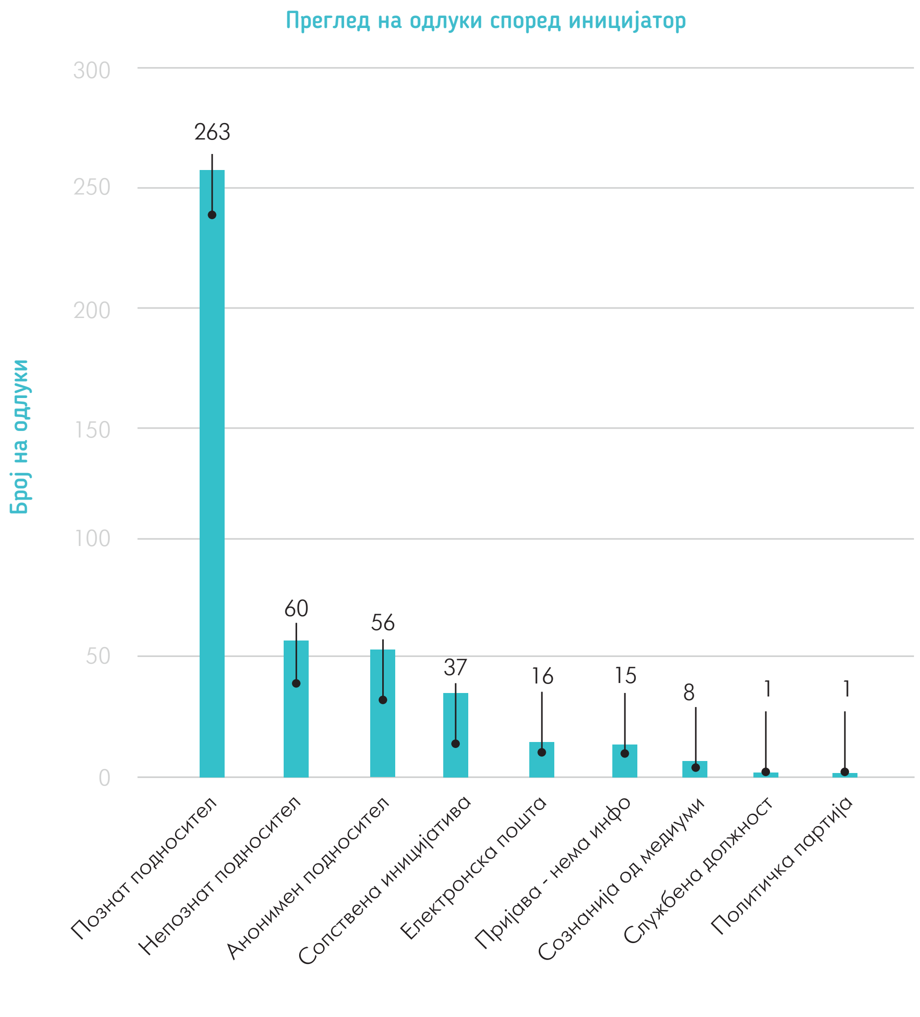
Приказ 3. Тип повреди по кои ДКСК одлучувале во 2020 година



Иницијативност

Во овој дел од набљудувањето, се анализираа иницијаторите на предметите по кои се одлучувало. Се забележува дека за најголем дел од случаите, подносителот е познат, односно тоа е случај во 263 од вкупно 457 случаи за кои се донела одлука. Тоа што се забележува е дека сопствената иницијатива на ДКСК (37 и осум од сознанија по медиуми) изнесува 10% од вкупната работа во 2020 година.

Приказ 4. **Иницијатори на предмети по кои се донеле одлуки во 2020 година**



Тоа што е забележително е дека сопствената иницијатива на ДКСК главно била фокусирана на вработување, како и од изрично назначените надлежности за контрола на имот и кумулација на функции. Во наредниот период потребно е да се посвети повеќе внимание и на другите видови корупција кои може да се појават.

Вкрстен приказ на резултатите кои се предмет на анализа според област и по подобласт, е прикажан во табела 4.

Табела 3. **Иницијатори на предмети по кои се одлучувало, според тип на повреда**

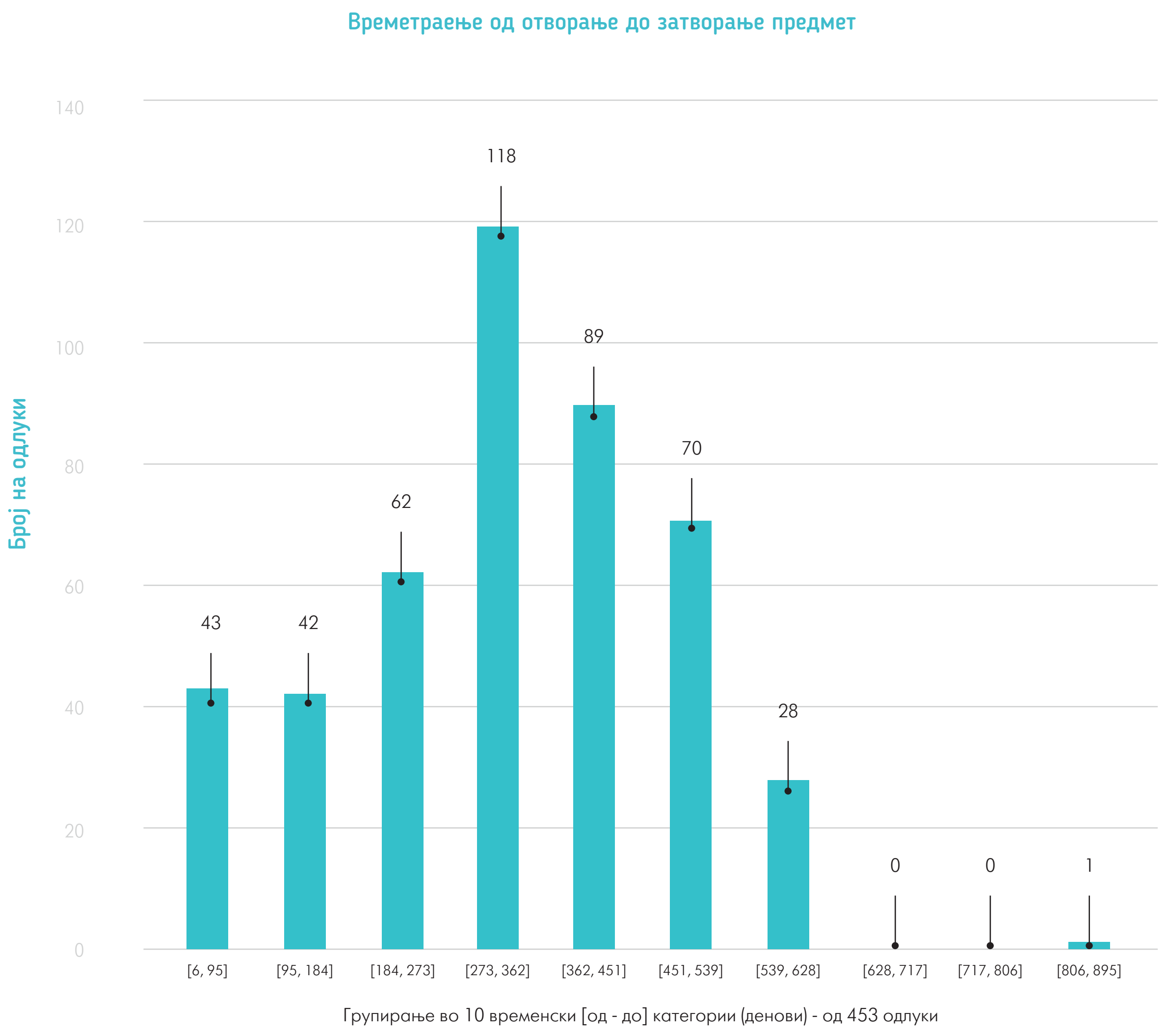
Иницијатори на предмети по кои се одлучувало, според тип на повреда

	Влијание врз регулатива	Вработување	Главни функции	Јавни финансии и имот	Контрола на интереси и имот	Кумулација на функции	Надзор	Друго	Не може да се категоризира
Анонимен подносител		63%	2%	14%	7%	7%		5%	2%
Електронска пошта		75%		6%		6%		13%	
Непознат подносител		42%	8%	33%		2%		13%	2%
Познат подносител		29%	30%	12%	2%	3%	2%	17%	5%
Политичка партија			100%						
Пријава - нема инфо		40%		7%	27%	13%	7%		7%
службена должност								100%	
Сознанија од медиуми	13%	**88%**							
Сопствена иницијатива		41%		**8%**	41%	11%			

Должина на постапка

Во однос на времетраењето на постапката, во 2020 година зголемено е просечното времетраење. Така, додека во 2019 година просечното време варираше од околу 60 дена во првите месеци, до пет месеци кон крајот на годината, просечното време на завршување на предмет во 2020 година изнесува 326 дена. Забавувањето на работата во однос на 2019 година е поврзано со пандемијата, а дополнително е идентификуван еден случај кој влијае на просекот, и трае од 2018 година. Доколку се исклучи конкретниот случај кој отскокнува, просечното времетрање се намалува и е 323 дена.

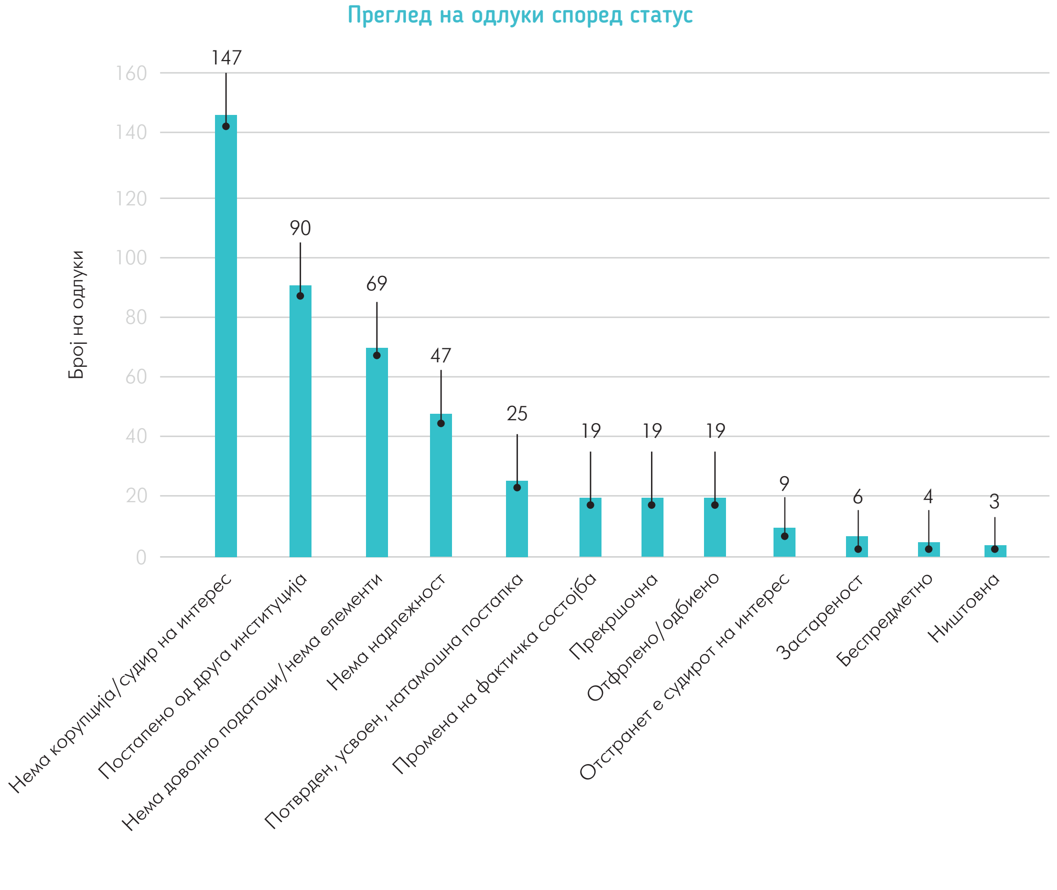
Приказ 5. **Времетраење од отворање до затворање предмет**



Статус на одлуки

Важен аспект на ефикасноста на работата на ДКСК е соодносот помеѓу вкупниот број одлуки и оние каде што се констатирани повреди. Во 2020 година, од 457 одлуки, ДКСК идентификувала 25 случаи каде што имало корупција и постапката е продолжена кон други институции. Во дополнителни 19 случаи утврдена е прекршочна санкција. И во 2020 година не е јасно како ќе се постапува во случаите каде што е утврдено дека е променета фактичката состојба, односно има индиции за корупција, но имплицираните веќе не се на функција. Такви случаи имало 19, а за 90 случаи ДКСК констатира дека е постапено од друга институција.

Приказ 3. **Тип повреди по кои ДКСК одлучувале во 2020 година**



Слично како и во 2019 година, во 5% од одлуките е констатирана повреда, а процентот се качува до 10% доколку се пресметаат и прекршочните одлуки. Ова уште еднаш ја апострофира потребата од повеќе работа на сопствена иницијатива, бидејќи очигледно е дека обемот на случаи каде што не се констатираат повреди е огромен, а ДКСК троши време на обработка.

Препораки:

Државната комисија за спречување на комисијата да започнува случаи по сопствена иницијатива кои ќе се базираат на приоритетни области.

Комисијата во рамките на своите можности да ја оптимизира работата и процесите кои ги води со што би била поефикасна во работењето.

ДКСК да работи на зголемување на внатрешните капацитети, преку проширување на секретаријатот и надоградба на постоечките кадри.

Методолошки пристап

Главната цел на мониторингот на работењето на Државната комисија за спречување на корупцијата е преку континуирани и структурирано следење да се увиди напредокот, но и да биде основа за давање препораки за приоретизација на работењето и давање фокус на ранливите категории.

Моменталниот состав на Државната комисија за спречување на корупцијата работи втора година во рамките на нејзините надлежности кои се поврзани со процесите на креирање политики, следење и надзор, како и соработка со други државни органи заради спречување на корупцијата.

Одлуките кои ги носи Државната комисија за спречување на корупцијата се основа за мониторирање на работењето на институцијата. Податоците на кои се потпира извештајот се прибирани од веб-страницата на Државната комисија за спречување на корупцијата и претставуваат јавно достапни информации и добиени информации. Анализирани се одлуките донесени од ДКСК во периодот од јануари до декември 2020 година.

Опис на примерок на анализа:

Предмет на анализа се одлуките донесени од Државната комисија за спречување на корупцијата во период од јануари до 30 јуни 2020 година. Вкупниот број анализирани одлуки на Државната комисија за спречување на корупцијата е **457.**

Опис на варијабли

Одлуките се анализирани според областа во која имало намери за корупција или судир на интереси, типови прекршување, статус на постапката (што е одлучено од страна на ДКСК) кој ја иницирал постапката пред ДКСК и времетраењето на целата постапка. Детален преглед на варијаблите кои се предмет на анализа е даден во табелите од број 4 до број 8.

Табела 4 - области

ОПШТИ ЈАВНИ УСЛУГИ	ОДБРАНА	ЈАВЕН РЕД И БЕЗБЕДНОСТ	ЕКОНОМСКИ АКТИВНОСТИ	ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА	ДОМУВАЊЕ И КОМУНАЛНИ ПОГОДНОСТИ	ЗДРАВСТВО	РЕКРЕАЦИЈА, КУЛТУРА И РЕЛИГИЈА	ОБРАЗОВАНИЕ	СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА	ДРУГИ НЕСПОМЕНАТИ ФУНКЦИИ НА ЦЕНТРАЛНА И ЛОКАЛНА ВЛАСТ

Табела 5 - подобласти

Извршни и законодавни органи	Воена одбрана	Полициски услуги	Општи економски активности	Управување со смет	Развој на домување	Медицински производи, апарати и опрема	Услуги за рекреација и спортување	Предучилишно и основно образование	Болести и инвалидитет	
Финансиски и фискални работи	Цивилна одбрана	Заштита од пожари	Земјоделство, шумарство, лов и риболов	Управување со отпадни води	Развој на заедницата	Болнички услуги за надворешни пациенти	Услуги од културата	Средно образование	Старост	
Надворешни работи	Странска воена помош	Судови	Гориво и енергија	Намалување загаденост	Снабдување со вода	Болнички услуги	Услуги за емитување и издавање	Средно стручно и вишо специјалистичко	Заштита на лица на работ на егзистенција	
Странска економска помош		Затвори	Рударство, производство и градежништво	Заштита на биолошка разноликост	Улично осветлување	Јавни здравствени услуги	Верски и други услуги на заедницата	Високо образование	Семејство и деца	
Трансакции на јавен долг			Транспорт						Невработеност	
Трансфери од општ вид меѓу различни нивоа на власт			Комуникации						Домаќинства	
									Друго социјално исклучување	

Табела 6 – Тип повреда која е утврдена, согласно со одлуките донесени од ДКСК	
Влијание врз регулатива	Случаи каде што се влијае врз креирањето правила, политики или стандарди со цел остварување приватен интерес.
Јавни финансии	Се подразбираат случаи каде што со цел остварување приватен интерес се злоупотребуваат јавните пари преку јавни набавки, субвенции, откуп и сл.
Вработување	Се подразбираат случаи каде што приватен интерес се остварува преку вработување, како, на пример, случаи на клиентелизам, непотизам и patronage.
Надзор	Се подразбираат случаи каде што приватниот интерес се остварува преку притисок врз структурите за надзор или нивна системска злоупотреба, ослабување или укинување.
Кумулација на функции	Се подразбираат случаите каде што едно лице извршува или е назначено на две или повеќе функции.
Контрола на интереси и имот	Анкетни листови, неподнесување, непотполност
Главни функции на институцијата	Повредата е направена на основната функција на институцијата
Друго	Тип повреди кои не се претходно опфатени со категоризацијата

Табела 7 - Статус на донесената одлука	
Нема доволно податоци/ нема елементи	Нема доволно податоци и елементи за покренување постапка пред други органи
Отфрлено/одбиено	Отфрлени и/или одбиени постапки
Потврден, усвоен, натамошна постапка	Има потврда за прекршување на законот, предметот е во натамошна постапка
Промена на фактичка состојба	Во текот на постапката се променила фактичката состојба, постапката е затворена
Нема надлежност	ДКСК нема надлежност за да преземе мерки
Нема корупција/судир на интерес	Утврдено е дека нема корупција или судир на интерес
Неосновани, непотврдени	Неосновани или непотврдени се индициите кои се наведени во поднесената пријава
Прекршочна	Изречена е мерка, прекршочна пријава и платен налог
Отфрлен	Случајот е отфрлен од страна на ДКСК
Ништовна	Постапката е ништовна
Јавна опомена	Изречена е мерка јавна опомена
Беспредметно	Утврдено е дека постапката е беспредметна
Застареност	Случајот е затворен поради негова застареност
Отстранет е судирот на интерес	Во текот на постапката на ДКСК е направена промена и е отстранет судирот на интерес
Постапено од друга институција	Во тек е постапка или е постапено од друга институција за истиот случај/ сомнеж.

Табела 8 – Иницирање постапка	
Сопствена иницијатива	Постапката е почната по иницијатива на ДКСК
Анонимен подносител	Пријавата е доставена од анонимен подносител
Познат подносител	Пријавата е доставена од познат подносител
Сознанија од медиуми	Постапката е почната по допрен глас од медиуми
Електронска пошта	Пријавата е добиена по електронска пошта
Службена должност	Постапката е почната по службена должност на ДКСК
Непознат подносител	Пријавата е доставена од непознат подносител
Политичка партија	Пријавата е доставена од непознат подносител
Нема информации	Нема информации во одлуките како е иницирана постапката
Активност на ДКСК	Дел е од планираните (годишни) активности на ДКСК

Листа на скратеници

Државна комисија за спречување корупција - ДКСК

Антикорупциска проверка на легислатива - АПЛ

Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси - ЗСКСИ

Библиографија

Државната комисија за спречување на корупцијата, Република Северна Македонија, Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2019 година, јуни 2020. Пристапено на: https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/2020/Godishen_izveshta___za_rabotata_na_DKSK_-_2019.pdf (последна посета: 10 јули).

Државниот завод за статистика, Република Северна Македонија, Класификација на функциите на Владата, http://www.stat.gov.mk/KlasifikaciiNomenklaturi/KlasifikacijaFunkciiVlada.pdf (последна посета: 10 јули).

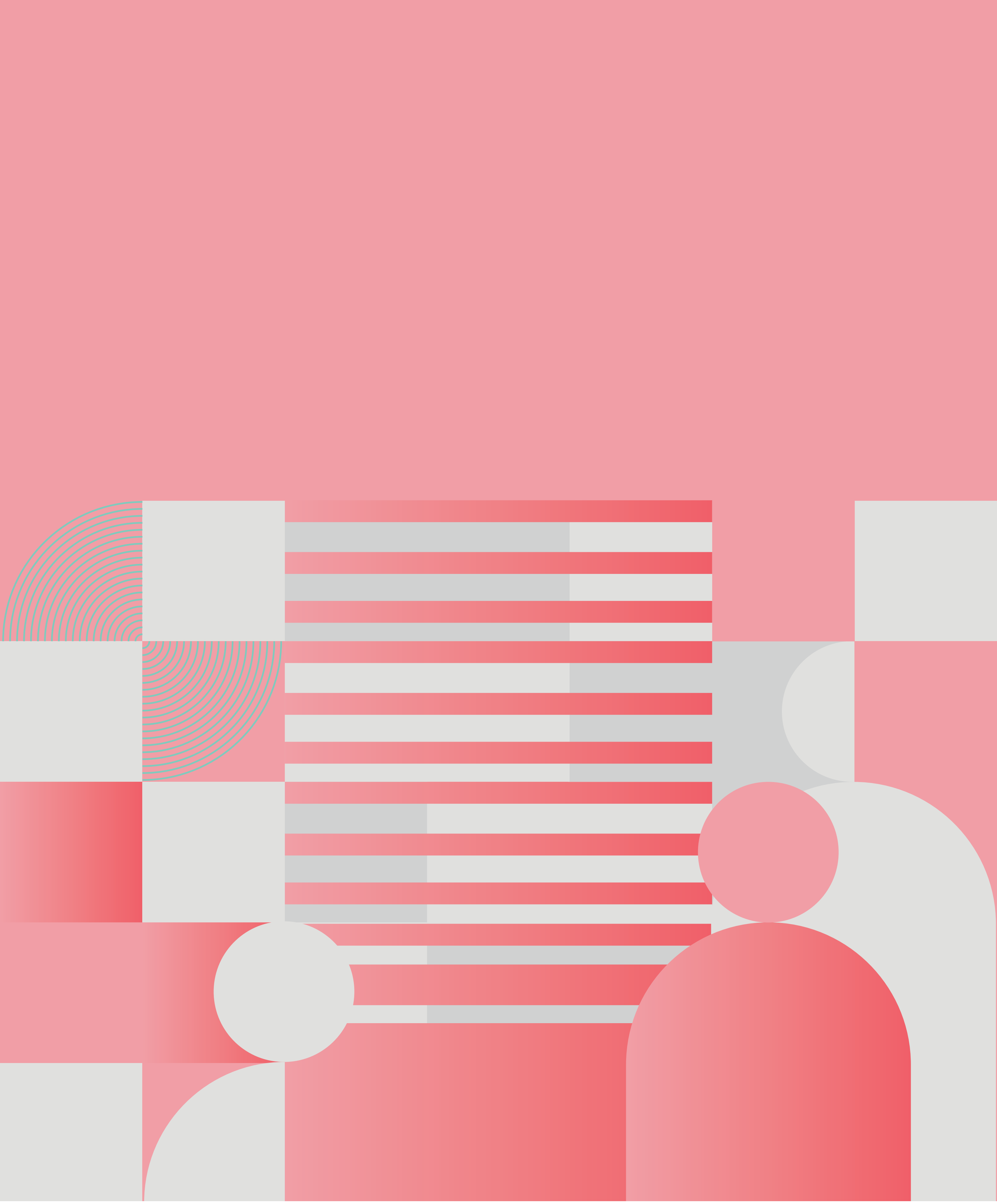
Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, „Службен весник на Република Северна Македонија" : 12/2019

Илиевска, И. (2019). „Прв извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата". Институт за демократија „Социетас Цивилис" – Скопје. <https://idscs.org.mk>

Илиевска, И. (2020). „Втор извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата". Институт за демократија „Социетас Цивилис" – Скопје. <https://idscs.org.mk>

Kocevski, G. (2019). Towardsaccountableandtransparentpublicadministrationbymeansoffunctionaloversightinstitutions. FoundationOpenSociety – Macedonia.

Одлуките на Државната комисија за спречување корупција се достапни на следниот линк: <https://www.dksk.mk/index.php?id=113>.



ПЛАТФОРМА
на граѓански организации
за борба против корупцијата

FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN ОТВОРЕНО
SOCIETY ОПШТЕСТВО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА