





ЦЕНТАР ЗА ИНТЕРНЕТ, РАЗВОЈ И ДОБРО УПРАВУВАЊЕ - СКОПЈЕ

ПРОЕКТ

**МАПИРАЊЕ НА БИЛБОРДИ ЗА ВРЕМЕ НА ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ ИЗБОРИ
ОД 2020 ГОДИНА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

АНАЛИЗА

**ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ФИНАНСИСКОТО ИЗВЕСТУВАЊЕ НА
ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ**

Истражувач: Ана Јаневска Делева

Соработник во истражувањето: м-р Лилјана Пецова-Илиеска

Скопје, ноември 2020 г.

ВОВЕД

Политичките партии се столбови на современите демократии. Тие се клучни за генерирањето на активни политички актери и создавање на политики кои преку избори и легитимно владеење прераснуваат во политички решенија. Оттука, како креатори на политичкиот живот во едно општество, политичките партии потенцијално се носители не само на моќ, туку и на одговорност за негување на демократските принципи. Токму и затоа начинот и контролата на нивното финансирање е важно за создавање и одржување на стабилен и легитимен политички систем.

Врската пак помеѓу парите и политиката е неизбежна, очекувана, повторлива, универзална и сосема веројатно нераскинлива. Сето ова е разбирливо имајќи предвид дека политичките партии имаат потреба од пари за да развијат програми, да учествуваат во политички натпревар, да победат на избори и да практикуваат власт.

Токму затоа одговорна е онаа држава која ја разбира, но и ја контролира оваа врска, која создава легален механизам за следење на тоа од каде доаѓаат, каде одат и како се трошат парите во политиката, и најважно од сè којашто обезбедува јавност во финансирањето на политичките партии со што им дава моќ на избирачите да проценат кому и за што го даваат својот глас.

Политичкото финансирање е традиционално сензитивна област, па така и Република Северна Македонија се соочува со низа предизвици во врска со политичкото финансирање коишто се закана за демократските процеси во земјата. Во изминантите неколку години РСМ превзеде низа чекори кои што навидум водат кон транспарентно финансирање. За имплементација на сеопфатни и ефикасни мерки за превенција и репресија на корупцијата во финансирањето на политичките партии потребна е ефикасна соработка на институциите кои се задолжени за контролирање на финансиите на партиите односно Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на корупција, Државниот завод за ревизија, Управата за јавни приходи, Министерството за правда, Советот за радиодифузија. Исто така, клучна е и подготвеноста на политичките партии да соработуваат со надлежните институции и да ги исполнуваат законски препишаните обврски.

Коруптивните однесувања предизвикуваат штетни последици како за јавниот така и за приватниот сектор, граѓанското општество и поединците, затоа е потребно да се одвива соработката со сите заинтересирани страни во процесот на набљудување и проценка на постигнатите резултати.

1. КОНТРОЛА НА ФИНАНСИРАЊЕТО НА ИЗБОРНИТЕ КАМПАЊИ

Изборниот законик ја дава деталната рамка за политичкото финансирање за време на избори. Учесниците на изборите, кои законот ги нарекува организатори на кампања, ја спроведуваат изборната кампања во текот на 20 дена пред денот на изборите. Оваа кампања ги вклучува сите активности за промоција на кандидатите какви што се: јавно собирање и други јавни настани, јавно истакнување плакати, видеопрезентации на јавни места, изборно медиумско и интернет претставување, дистрибуирање печатени материјали и јавно претставување на потврдените кандидати од надлежните изборни органи и на нивните програми.

Слично како и кај редовното финансирање, изборната кампања не смее да се финансира од средства од јавни претпријатија и јавни установи, од здруженија, верски заедници, религиозни групи и фондации, странски влади, меѓународни институции, органи и организации на странски држави и други странски лица, средства од претпријатија со мешовит капитал, каде што е доминантен странскиот капитал, и средства од неидентификувани извори.

Контролата на финансирањето вклучува обврски за организаторите на изборните кампањи и за надлежните институции.

Од 2011 година законскиот апарат за набљудување предвидува за организаторите на кампањи обврска за поднесување извештаи, и тоа континуирано додека кампањата е во тек. Така, организаторот на изборната кампања е должен единаесеттиот ден од денот на кампањата да го поднесе првиот финансиски извештај за приходите и расходите на жиро-сметката во овој временски период. Вториот извештај се однесува за втората половина од кампањата, и се поднесува еден ден по нејзиното завршување. На крајот на кампањата, односно по завршувањето на изборите, организаторите се должни да поднесат вкупен финансиски извештај. Извештаите се поднесуваат до Државната изборна комисија (ДИК),

Државниот завод за ревизија и до Државната комисија за спречување на корупцијата, кои се должни да ги објават на своите веб-страници. Вкупниот финансиски извештај се поднесува и до Собранието на РСМ, а за локалните избори и до советите на општините и Советот на Град Скопје.

2. НАОДИ ОД АНАЛИЗАТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИЗВЕШТАИ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

Во минатото сите три извештаи се поднесуваат на образец пропишан од министерот за финансии, во кој беа содржани податоците за името, односно називот на донаторот, видот и вредноста на донациите, датумот на добивање на донациите и расходите за секоја донација и приходите и расходите за време на изборната кампања. Но, со последните измени во Изборниот законик, создадоа обврска учесниците во текот на изборната кампања да доставуваат повеќе времени извештаи, без притоа за истите да бидат пропишани соодветни обрасци. Па така ДКСК констатирала во својот посебен извештај дека ова создало "нееднаква примена на одредбите од самите учесници, така што Извештајот за примени донации на трансакциските сметки што учесниците го доставија до ДКСК беше доставуван и на обрасци кои не се применуваа од 2017 г." ¹

За потребите на ова истражување се анализираа податоците на веб страните како на Државниот завод за ревизија така и на Државната комисија за спречување на корупција. Од увидот во извештаите констатирано е дека на веб сајтот како на Државниот завод за ревизија објавени се две категории на финансиски извештаи доставени од политичките партии:

- **Вкупни финансиски извештаи на политичките партии (од денот на отворање до денот на затворање на трансакциската сметка за изборна кампања)**

¹ стр. 8

https://dksk.mk/fileadmin/user_upload/2020/Poseben_Izveshta___za_utvrdeni_zloupotrebi_vo_finansira___e_na_izbornata_kampa___a_Parlamentarni_izbori_2020.pdf

- **Извештаи со спецификација на трошоците за приходите и расходите на трансакциската сметка за изборната кампања (од денот на нејзино отворање до завршување на првиот изборен круг)**

Додека на веб страната на ДКСК се објавени само **Вкупните финансиски извештаи на политичките партии (од денот на отворање до денот на затворање на трансакциската сметка за изборна кампања).**

2.1. Вкупни финансиски извештаи на политичките партии (од денот на отворање до денот на затворање на трансакциската сметка за изборна кампања)

На веб страната на ДКСК², се објавени вкупните финансиски извештаи (од денот на отворање до денот на затворање на трансакциската сметка за изборна кампања) за предвремените парламентарни избори 2020 година од страна на **9 политички партии**. На веб страната на ДЗР³ пак се објавени вкупните извештаи на **12 политички партии**.

² <https://dksk.mk/index.php?id=132>

³ <https://dzt.mk/mk/predvremeni-parlamentarni-izbori-2020-godina-vkupni-finansiski-izveshtai-so-specifikacija-na>

Табела 1: Преглед на поднесени вкупни финансиски извештаи на политичките партии за предвремените парламентарни избори 2020 година

| Политичка партија/Коалиција | Датум на поднесување |
|-------------------------------------|----------------------|
| Алијанса на Албанците и Алтернатива | 04.08.2020 |
| Единствена Македонија | 05.08.2020 |
| СДУ | 10.08.2020 |
| Демократи | 10.08.2020 |
| МОРО - Работничка партија | 17.08.2020 |
| Интегра | 19.08.2020 |
| Твоја партија | 26.08.2020 |
| Левица | 07.09.2020 |
| ГДУ | 03.10.2020 |
| Глас за Македонија | 19.10.2020 |
| МОЖЕМЕ | 19.10.2020 |
| ОБНОВА на Македонија | 24.10.2020 |
| ВКУПНО | 12 |

На табела 1 хронолошки се прикажани датумите на поднесување на вкупните финансиски извештаи на политичките партии за предвремените парламентарни избори 2020 година во Северна Македонија. Притоа, во делот на вкупните финансиски извештаи има десет, но со анализа на останатите кои се објавено во делот за финансиските извештаи (од денот на отворањето на сметката до завршувањето на првиот изборен круг) се констатира дека има уште два такви вкупни финансиски извештаи за политичките партии Единствена Македонија и Алијанса на Албанците.

На веб страната на ДКСК не се објавени вкупните финансиски извештаи на:

- **Македонско обединителна реформска организација-Работничка партија,**
- **Интегра и**
- **Алијанса на Албанците и Алтернатива**

Клучен орган за контрола на изборното финансирање е ДЗР, кој во рок од 60 дена од денот на поднесувањето на финансискиот извештај е должен да спроведе ревизија. Ревизијата се однесува на периодот од денот на отворањето на трансакциската сметка за изборната кампања до завршувањето на трансакциите на таа сметка.

Во РСМ досега никој не ги набљудувал трошењата на партиските односно буџетите на партиите кои се трошат за билборди за време на избори. Од веб страниците на институциите кои се надлежни за надзор на политичките партии може да се заклучи дека партиите ги исполниле своите законски обврски односно навремено ги доставиле финансиските извештаи кои се однесуваат на Предвремените парламентарни избори 2020 до надлежните институции што е за поздравување.

Меѓутоа пополнетиот образец не ги покажува деталните расходи, па така не е јасно за што точно се потрошени средствата. Упатството за секоја позиција вклучува низа расходи што се изразуваат во еден износ (на пример, позицијата под реден број 7 - Издатоци за реклама и пропаганда, нејасно е дали во оваа позиција се изразени сите средства кои се потрошени за промоција на избори).

Доколку се направи споредба со позицијата број 7 од финансиските извештаи на политичките партии од последните избори, не може да се увиди колку од тие средства се потрошени за билборди.

Но, како најголема забелешка која ја навела ДКСК во **Посебниот извештај за утврдени злоупотреби во финансирање на изборната кампања**⁴ се сомневањата за непочитување на одредбата на член 83 став 2 алинеја 1, дека средствата од редовната сметка на политичката партија се користени за изборно финансирање. За таа цел, ДКСК доставила барања до надлежните органи за проверка на изворот на средствата на пет учесници во изборната кампања.

4

https://dksk.mk/fileadmin/user_upload/2020/Poseben_Izveshta__za_utvrdeni_zloupotrebi_vo_finansira__e_na_izbornata_kampa__a_Parlamentarni_izbori_2020.pdf

Контролата на финансирањето е еден од клучните моменти за обезбедување транспарентност и законитост на целиот изборен процес. Во насока на тоа да се докаже транспарентноста на политичките партии потребно е функционирање на контролниот механизам односно функционирање на надлежните институции. Потребно е да се следи траекторијата на надзорот, во смисла на утврдување на неправилности, поднесување иницијативи за постапка, нејзино спроведување и донеување одлука што повлекува санкција. Досегашните анализи и набљудувања кои се спроведени во РСМ покажуваат дека постојните санкции никогаш не биле примените во практика. Од тука, останува да видиме дали доколку се утврдат неправилности за последните избори и механизмот ќе профункционира.

3. ПОСТАПУВАЊЕ ПО ПРЕДМЕТИ ОД СТРАНА НА ДКСК ЗА ВРЕМЕ НА ПРЕДВРЕМЕНИТЕ ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ 2020

Во текот на предвремените парламентарни избори до ДКСК биле доставени 32 поднесоци со наводи за сомневања за сторени прекршувања и непочитување на членовите 8-а и 8-б од Изборниот законик и одредбите од член 32 од ЗСКСИ и тоа:

- 5 приговори поднесени од организатор на изборна кампања,
- 6 поднесоци доставени како приговори по кои ДКСК постапуваше како редовни пријави бидејќи не биле поднесени од организатор на изборна кампања,
- 21 пријава од правни/физички лица и
- 1 постапка по сопствена иницијатива на ДКСК

3.1 Предмети оформени по приговори

ВМРО- ДПМНЕ и Коалицијата 'ОБНОВА ЗА МАКЕДОНИЈА' до ДКСК доставиле вкупно 11 приговори. По пет од нив ДКСК постапила согласно член 33 пд ЗСКСИ, додека за 6 од нив се воделе постапки согласно член 23 од ЗСКСИ бидејќи истите не биле доставени од организатор на изборна кампања.

Што се однесува на постапувањето по поднесените пет приговори ДКСК донела одлука за отфрлање на наводите за **три одлуки** додека прифатила **две одлуки**.

3.1.2 Предмети оформени по поднесени пријави

До ДКСК биле поднесени вкупно 27 пријави од кои 21 биле доставени од познат подносител а 6 од непознат сторител. За сите 27 ДКСК ги донела следните одлуки:

- 7 одлуки за запирање на постапката поради непотврдени наводи,
- 11 одлуки за запирање на постапката поради непостоење елементи за натамошно постапување,
- 6 одлуки за отфрлање на пријавите,
- 2 одлуки за доставување на пријавите на надлежно постапување на други органи и
- со 1 одлука ДКСК утврдила основаност на наводите за што изрекла соодветна мерка.

3.1.3 Предмет пфрмен по сопствена иницијатива

ДКСК во текот на изборниот процес повела 1 постапка по сопствена иницијатива и тоа против ректорот на УКИМ. Оваа постапка се однесува на избор на ректор на УКИМ за време на изборна капмања и извршен избор на ректор. Оваа постапка е во тек.

ПРЕПОРАКИ

1. Клучно е да се обезбедат дополнителни финансиски и човечки капацитети за Државниот завод за ревизија како и за Државната комисија за спречување на корупцијата со цел овие институции соодветно да одговорат на задачите во контролата на политичкото финансирање.
2. Улогата на ДКСК е клучна за борбата против незаконитото финансирање на политичките партии и изборни кампањи, бидејќи со своето делување и извештаите од изборните кампањи таа врши директен притисок врз политичките партии да ја зголемат својата транспарентност. Преку отворањето постапки при сомневање за корупција на високи државни функционери таа врши притисок врз сите чинители на политичката сцена. Така, ДКСК ги анализираше доставените извештаи за примени донации на трансакциските сметки, како и извештаите со спецификација на трошоците за приходите и расходите на трансакциската сметка за изборна кампања и утврдила дека за одредени учесници во изборната кампања постои сомневање дека средствата од редовната сметка на политичката партија се користени за избрно финансирање. ДКСК доставила барање до надлежните органи за проверка на изворот на средствата на пет учесници во испорната кампања и проверките се во тек.
3. Координацијата и комплементарноста на активностите меѓу ДЗР, ДИК и ДКСК е зајакната со потпишувањето на Меморандум за соработка за размена на информации за утврдени неправилности во врска со доставените финансиски извештаи и преземените мерки. Потврда за ова е и средбата која бил одржан на 3.3.2020 г. помеѓу ДКСК и ДЗР со претставници на 14 банкарски институции на која се договорил форматот и начинот за обезбедување електронски пристап до трансакциските сметки на учесниците на изборите. Сите банки покажале спремност да им овозможат пристап на ДКСК и ДЗР до трансакциските сметки на сите учесници на Парламентарните избори 2020 г.
4. Потребни се измени во законската рамка, пред сè во делот на контролата на финансиското работење на политичките партии, со најголем акцент на контролата на донациите. Имено, треба да се направат законски измени во Законот за финансирање политички партии каде што Државниот завод за ревизија ќе врши контрола на донациите на годишно ниво заедно со ревизијата на годишните финансиски извештаи

на политичките партии. Контролата би требало да биде задолжителна за секоја политичка партија регистрирана во Централниот регистар на РСМ и истата би се вршела еднаш годишно. Контролата би се однесувала на максималниот износ кој едно лице може да го донира во секоја политичка партија.

5. Во Законот за финансирање на политичките партии треба да се направат и измени со кои ќе се воспостави механизам за одредување на пазарните цени на доброта и услугите кои ги користат партиите за време на изборна кампања по повластени цени. Во овој дел треба да се воведат ист механизам на утврдување на пазарните цени како и кај медиумското претставување, односно компаниите надлежни за давање на овие услуги и добра да достават ценовник на истите до ДИК пред почнување на изборната кампања и истите да не можат да ги променат поднесените цени во текот на изборната кампања. Вака ќе може да се направи точна анализа на разликата помеѓу пазарната цена и повластената цена на доброта и услугите кои се сметаат за донација и истите нема да можат да ја надминат максималната дозволена вредност на донациите од едно правно лице.
6. Промени треба да се направат и во Законот за спречување корупција и судир на интереси и Изборниот законик во делот на временските рокови за достава на финансиските извештаи со казнени одредби во меѓусебна спрега и треба да се усогласат со соодветни измени. Исто така, Државниот завод за ревизија, во соработка со ДКСК и УЈП треба да развие систем за контрола на потеклото на средствата кои се уплатуваат во вид на донации, со што уште повеќе ќе се намали просторот за корупција и незаконско финансирање на политичките партии.